Imigração na União Européia

uma leitura crítica a partir do nexo entre securização, cidadania e identidade transnacional

Suzana de Souza Lima Velasco

Imigração na União Europeia

Uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional

Suzana Velasco

Imigração na União Europeia

Uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional

CAMPINA GRANDE - PB
2014

Livro resultado do Acordo de Cooperação Acadêmica-Editorial: Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e Selo RI/EDUEPB

Nota dos Editores

A Série Prêmio ABRI publica os trabalhos laureados no Concurso Nacional ABRI de Dissertações e Teses em Relações Internacionais. Esses trabalhos são produzidos em Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais em funcionamento no Brasil, que indicam os seus concorrentes.

A Série é uma expressão do grande dinamismo que caracteriza a área no país, com o crescimento do número de centros de pesquisa e de formação de excelência, e a ampliação da reflexão de alto nível sobre os temas da realidade internacional, em diferentes perspectivas epistemológicas.

Ao Henning,

Agradecimentos

Este livro é resultado da dissertação de mestrado homônima, defendida em 2011 no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). A adaptação do texto final da dissertação foi pontual, focada sobretudo na atualização de informações, como novas configurações das instituições europeias e cargos políticos e a substituição de um mapa dos campos de detenção de imigrantes por um mais recente. No entanto, por tratar de questões contemporâneas em rápida transformação, é possível que outras mudanças já tenham ocorrido no momento da publicação deste livro. Também foi necessário excluir do livro algumas charges relativas a imigrantes analisadas na dissertação, por ausência de direitos autorais.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), cuja primeira edição do Concurso de Teses e Dissertações possibilitou a publicação deste livro, em conjunto com o trabalho da Editora da UEPB. Não menos importante foi o papel do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, pela excelência de sua formação acadêmica e pela aposta em minha dissertação como candidata ao prêmio da ABRI.

A pesquisa que deu origem a este livro não teria sido possível sem a orientação cuidadosa da professora Carolina Moulin

Aguiar (PUC-Rio), não apenas por seu vasto conhecimento sobre o tema, mas também por seu olhar apurado sobre o trabalho, numa rara união de exigência e generosidade. Meus agradecimentos se estendem ao professor José María Goméz (PUC-Rio), pelas aulas, sugestões ao projeto e reflexões na banca de dissertação; e ao professor Helion Póvoa Neto, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por suas contribuições na banca.

Por último, mas sem menos importância, agradeço a meus pais e ao Henning, por seu afeto e apoio incondicionais no decorrer da pesquisa.

E tu para que queres um barco, pode-se saber, foi o que o rei de facto perguntou quando finalmente se deu por instalado, com sofrível comodidade, na cadeira da mulher da limpeza, Para ir à procura da ilha desconhecida, respondeu o homem, Que ilha desconhecida, perguntou o rei disfarçando o riso, como se tivesse na sua frente um louco varrido, dos que têm a mania das navegações, a quem não seria bom contrariar logo de entrada, A ilha desconhecida, repetiu o homem, Disparate, já não há mais ilhas desconhecidas, Quem foi que te disse, rei, que já não há ilhas desconhecidas, Estão todas nos mapas, Nos mapas só estão as ilhas conhecidas, E que ilha desconhecida é essa de que queres ir à procura, Se eu to pudesse dizer, então não seria desconhecida, A quem ouviste tu falar dela, perguntou o rei, agora mais sério, A ninguém, Nesse caso, por que teimas em dizer que ela existe, Simplesmente porque é impossível que não exista uma ilha desconhecida

José Saramago**, O conto da ilha desconhecida.**

Sumário

1

Introdução

No início de julho de 2011, um colega jornalista, Leonardo Lichote, chegou da Suécia após uma viagem a trabalho, a convite da Embaixada sueca. Ele fora convidado para participar da Semana Ingmar Bergman, na ilha de Faro, onde o cineasta sueco morou e rodou sete filmes. Em 9 de julho, o jornalista publicava uma reportagem no suplemento cultural do jornal O Globo sobre os eventos dedicados a Bergman e sua influência no cinema sueco contemporâneo. No dia seguinte, relatava no mesmo jornal, na seção O Mundo, suas primeiras horas no aeroporto de Estocolmo, onde foi parado, questionado sobre sua presença no país e teve suas malas revistadas:

> Respondi quais eram meus filmes favoritos de Bergman (uma pegadinha?) e ouvi comentários do agente sobre *Fanny e Alexander*. A cada três perguntas, uma já feita era repetida, no estilo "É a sua primeira vez na Suécia?" "Você conhece alguém aqui?". "Sim, não". Ou melhor: "Sim, sim", lembrei-me dos contatos que tinha, as pessoas que haviam me convidado. Havia caído em contradição?[1]

1 LICHOTE, L. Cenas de um aeroporto. **O Globo**, 10 jul. 2011. O Mundo, p. 40.

Depois das perguntas e da abertura das malas, Lichote foi levado para uma sala reservada, onde dois policiais “pediram” que ele tirasse o casaco, depois a camisa, em seguida a calça, até ele ficar totalmente nu. Depois da revista, um dos agentes o liberou: “O senhor pode ir, aproveite sua estada na Suécia”. No dia em que o jornalista voltou de viagem e relatou o caso aos colegas, entrevistei um artista de Recife, Jonathas de Andrade, que recebeu uma bolsa do Chelsea College of Art & Design, em Londres, para fazer um projeto a partir de uma pesquisa de três meses nos arquivos da universidade. No segundo mês da estadia, ele passou alguns dias em Barcelona. Na volta a Londres, foi impedido de entrar na Inglaterra, mesmo com a bolsa de estudos de uma universidade inglesa. Seus dois meses de pesquisa foram em vão.

Esses episódios, dois entre os muitos casos que ocorrem diariamente nos aeroportos europeus, ilustram algumas das questões que motivaram esta pesquisa, indicam sua relevância e serão abordadas ao longo do livro. Em primeiro lugar, eles mostram a dimensão cotidiana do tema tratado: a securitização da imigração na União Europeia (UE), ou seja, a identificação do imigrante como ameaça existencial, e sua relação com a nacionalidade como critério de cidadania, hoje desafiado pela transnacionalidade das relações sociais. Situações como as relatadas costumam chegar à mídia brasileira por meio de acontecimentos de grande porte, como a crise diplomática entre Brasil e Espanha em 2008, devido ao aumento do número de deportados brasileiros; ou por meio das discussões dos partidos políticos sobre as restrições à imigração na Europa. Mas há uma dimensão cotidiana, regular, de indivíduos barrados, estejam eles sem os documentos necessários para a entrada nos países europeus ou tenham eles todos os documentos, convites, bolsas, cartas de recomendação.

Em segundo lugar, ambos os episódios ilustram uma ambivalência nos Estados nacionais e na UE em relação à circulação

de estrangeiros. O Estado que convidou os dois profissionais a trabalharem em seu interior – e, em certa medida, divulgá-lo no exterior – é o mesmo Estado que barra e que comete arbitrariedades como exigir que um não nacional fique nu. O mesmo Estado que estimula a mobilidade, porque ela é de seu próprio interesse num mundo de informação transnacional, contém essa mobilidade, regulando seu excesso. Além disso, Suécia e Reino Unido fazem parte da UE, mas mantêm a autonomia de decidir quem pode ou não entrar em seu território. O Reino Unido não assinou o Acordo de Schengen, que, em vigor desde 1995, exitinguiu o controle nas fronteiras internas da maior parte dos Estados membros da UE. Vindo de Barcelona, o artista brasileiro teve que passar mais uma vez pelo controle de imigração, e foi impedido de entrar. Mas mesmo os Estados que assinaram o acordo mantêm seu grau de autonomia na administração da entrada e da saída do território. A Suécia faz parte do espaço Schengen, portanto não deveria fazer revistas em pessoas vindas de outros países da área – como era o caso do jornalista, que chegava da França. Entretanto, essa possibilidade sempre pode ser justificada, já que o artigo 25º do Código Schengen prevê o retorno temporário dos controles nas fronteiras entre Estados membros se houver "ameaça à segurança nacional" e "ameaça à ordem pública". Apesar de não saber em qual dos casos se enquadra, Lichote levanta uma hipótese:

> Costumo dizer, brincando, que tenho um tipo físico (pele morena, olheiras marcadas, lábios grossos, cabelo ondulado, nariz largo) que me torna um visitante suspeito em qualquer país desenvolvido do mundo (...). Dependendo do destino, posso ser visto como árabe, mexicano, turco, paquistanês e mesmo brasileiro. Afinal, em números

absolutos, nossos turistas são os mais barrados nos aeroportos da Europa.[2 e 3]

Nunca se saberá o que se passou na cabeça dos dois policiais, nem por que o jornalista foi revistado até ficar nu. Os motivos dessa situação concreta são desconhecidos, e não cabe aqui procurar explicações para esse caso específico. Há arbitrariedade e aleatoriedade na decisão de agentes que, nas fronteiras, têm autonomia para decidir quem deve ou não ser revistado. Mas este livro pretende mostrar que, independentemente da situação relatada, o racismo é um aspecto crucial da construção do imigrante como ameaça existencial na UE, sobretudo nas últimas duas décadas. Culturas e religiões são reificadas e percebidas socialmente como incompatíveis com os valores democrático-liberais dos Estados membros da UE – valores que supostamente defenderiam a liberdade de crença e a igualdade de direitos, abrigando sociedades muticulturais.

O objetivo deste livro é entender como a securitização da imigração na UE se relaciona com a construção de uma identidade transnacional na Europa. Pretende-se analisar de que modo o processo de identificação do imigrante como ameaça

---

2 LICHOTE, L. Cenas de um aeroporto. **O Globo**, 10 jul. 2011. O Mundo, p. 40.

3 Reportagem da BBC Brasil noticia que os brasileiros são os estrangeiros que mais tiveram a entrada recusada nos aeroportos da União Europeia em 2010. "De acordo com a agência europeia de controle de fronteiras, Frontex, no ano passado 6.072 brasileiros foram barrados pelas autoridades europeias ao tentar entrar no bloco por via aérea, o equivalente a 12% do total de entradas recusadas. Quase 30% dos casos envolvendo brasileiros ocorreu na Espanha, onde 1.813 pessoas foram enviadas de volta ao Brasil principalmente por não poder justificar o motivo da viagem ou as condições de estadia no país. Os brasileiros também foram os mais barrados nos aeroportos da França em 2010, com 673 casos." Bizzotto, M. "Brasileiros foram os mais barrados nas fronteiras aéreas da UE", *BBC Brasil*, Bruxelas, 27 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110627_brasileiros_barrados_ue_bizzotto_rw.shtml>. Acesso em: 9 jul. 2011.

existencial à UE e a seus Estados membros, motivador de medidas securitárias, está vinculado às tensões sobre o pertencimento político que estão no cerne da integração da UE, criada com o objetivo de facilitar a circulação de bens, capitais, serviços e pessoas. A pesquisa busca evidenciar como a securitização da imigração vai além de um processo de diferenciação inerente a toda construção de identidade, mas empreende a exclusão do imigrante como sujeito político, já que ele é símbolo de uma lacuna na identidade nacional, condição da cidadania moderna. Para tanto, será analisada a evolução institucional da UE, por meio de seus principais tratados e diretivas e de práticas de controle das fronteiras, além de campanhas e discursos políticos que, servindo-se do tom épico da invasão, tratam a imigração como uma questão de segurança e identificam o fenômeno social como um risco à coesão nacional.

O capítulo 2 se debruça sobre as bases teóricas da pesquisa, aprofundando a análise dos conceitos e abordagens que serão relacionados ao longo do livro: nacionalidade, cidadania e securitização. Procuramos analisar de que modo a ideia de nação ainda sustenta a soberania do Estado, mesmo com a formação de uma unidade política transnacional como a UE, já que a cidadania continua condicionada à nacionalidade. A relação entre securitização e (trans)nacionalidade é evidenciada no percurso institucional da UE, que, à medida que incentivou a mobilidade, com progressivos alargamentos e condições mais amplas de circulação interna, criou medidas mais severas de exclusão do imigrante.

O capítulo 3 retoma esse percurso, desde os primeiros tratados comunitários, passando pelo Tratado de Maastricht, que fundou a UE em 1992, até as diretivas e resoluções da última década, que tiveram como objetivo reforçar a integração dos mecanismos de securitização da imigração recomendados pelo Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, para a consolidação da UE como um "espaço de liberdade, segurança e justiça".

O capítulo 4 analisa como essa série de medidas institucionalizadas pela UE se reflete em campanhas e discursos políticos que

reproduzem a política de insegurança implicada na securitização da imigração. O objetivo é salientar como as frestas das fronteiras, hoje, levaram os Estados a reforçarem mitos de identidade nacional, em reação à porosidade das relações sociais que a presença do imigrante traz à tona. Nesse sentido, o imigrante não é simplesmente o estrangeiro, mas todo aquele que, por sua diferença, aponta o caráter mítico da pureza da identidade nacional. Por isso, o racismo é hoje uma das principais formas de se governar uma população, de tentar dar-lhe um sentido de ordem, de identidade estável. Se o Estado historicamente funcionou como a promessa de estabilização de uma identidade (sempre em transformação), essa promessa, hoje, resiste a ser cumprida. A expulsão dos Roma de Estados da UE – e entre os próprios Estados da UE – e a proibição do uso do véu islâmico nas escolas públicas e do *niqab* e da burca em todos os espaços públicos da França, analisadas no capítulo 4, ilustram esse movimento de domesticação de uma mobilidade que, se atravessa as fronteiras territoriais, é administrada no interior dos Estados e da UE, onde hoje a multiculturalidade se evidencia. Buscamos destacar o racismo inerente a esse movimento, em discursos que muitas vezes se opõem à própria existência da UE, cujo desenvolvimento carrega uma ambiguidade: apesar de institucionalizar esse racismo por meio de práticas securitárias, a UE nasceu sob a formação do regime internacional de direitos humanos e estimula a livre circulação de seus cidadãos – ainda que com restrições e uma hierarquia na exclusão, como veremos.

Por fim, retomamos o percurso da pesquisa para concluir que a tensão entre o estímulo e a contenção da mobilidade, central no desenvolvimento da UE, vem transfigurando as noções de pertencimento político. O reforço do discurso de identidade do Estado nacional – com suas contradições internas, como vimos nos episódios relatados, já que o Estado não é um ator unitário – é uma reação à perda de exclusividade dessa identidade. Na medida em que a marca de alteridade é identificada no próprio

cidadão, há uma "irregularização da cidadania" (NYERS, 2011), como no caso de grande parte dos Roma e dos muçulmanos que vivem na UE com cidadania formal, mas com restrições, na prática, a seu lugar de sujeitos políticos. Assim, o status de cidadão, que nunca foi garantia total de pertencimento político, passa por um processo de transformação. Se hoje essa mudança aponta para práticas mais arbitrárias em relação aos direitos humanos na UE, a irregularização da cidadania abre a possibilidade de ação política para que se repense a relação entre o status de cidadão e a nacionalidade – vínculo mantido pela UE – e o sentido da identidade exclusiva num mundo de relações transnacionais.

2

Cidadania, nação e segurança: o imigrante como ameaça à identidade centrada no Estado

Em 1981, o *British Nationality Act* restringiu o *jus solis*, retirando o direito à cidadania dos nascidos no Reino Unido de pais não nacionais, e extinguiu o direito de residência no Reino Unido dos nacionais britânicos das antigas colônias e de Hong Kong, instituindo três categorias de cidadão. Sem fazer qualquer menção a raças, a lei institucionalizou uma hierarquia étnica, "efetivamente delineou a cidadania de modo a excluir populações negras e asiáticas na Commonwealth enquanto deixou 'rotas para casa' para nacionais brancos nascidos dentro das fronteiras do império" (TYLER, 2010, p.63). Hoje, após diversas alterações na lei, há diferentes caminhos de aquisição e perda de nacionalidade. Todos eles, entretanto, submetem-se a uma mesma possibilidade de perda de cidadania. Qualquer pessoa pode perder a nacionalidade caso o Secretário de Estado considere que essa perda "conduz ao bem público", de acordo com o *Immigration, Asylum and Nationality Act* de 2006: "O Secretário de Estado pode por ordem privar uma pessoa de cidadania se o Secretário de Estado estiver certo de que a privação conduzirá ao bem público."[1e2]

1 Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, seção 56, Deprivation of citizenship.

2 Todas as citações em língua estrangeira foram foram traduzidas pela autora para o português.

A perda da cidadania já estava prevista no *British Nationality Act* de 1981, modificado pelo *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002, que estipulava a perda para aquele que tivesse feito algo "prejudicial aos interesses vitais do Reino Unido ou de um território britânico além-mar".[3] Como analisa Macklin (2007), a legislação atinge sobretudo aqueles que têm dupla cidadania, já que o próprio direito britânico, o direito europeu e o direito internacional têm provisões que restringem as possibilidades de que um indivíduo se torne apátrida. Na prática, filhos de imigrantes naturalizados, com dupla cidadania, são o principal alvo:

> A lei sinaliza que para essas pessoas de dupla nacionalidade, a cidadania do Reino Unido permanece tentativa e subordinada a sua nacionalidade "real", que se alinha com a identidade étnico-religiosa transmitida por seus pais. Seu direito à mesma cidadania dos outros cidadãos britânicos é provisório, precário e está continuamente sob vigilância (MACKLIN, 2007, p. 60).

O intricado sistema de aquisição e perda de cidadania no Reino Unido, com diversas categorias, origina-se de um passado colonial que hierarquizou a cidadania e reflete sua racialização, ainda que não explícita. Ele é um exemplo do que Balibar (2004a, 2006) denomina racismo institucional, ou seja, uma formalização da exclusão na definição de diferentes classes de cidadão. Mais do que isso, hoje os indivíduos que não se encaixem no modelo essencial de cidadão britânico podem ser considerados "cidadãos acidentais" (NYERS, 2009b)[4]: se seu status de cidadão é um aci-

3 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, seção 40, Deprivation of citizenship.

4 O conceito de Nyers (2009b) de "cidadania acidental" é diferente do que ele denomina "cidadania irregular" (NYERS, 2011), em que o cidadão não perde seu status como tal, mas, na prática, direitos não lhe são atribuídos.

dente, ele pode ser extinto. Na época da criação do *Immigration, Asylum and Nationality Act* de 2006, muito se discutiu sobre sua inspiração no caso do egípcio Abu Hamza, cidadão britânico naturalizado, preso desde 2004 por incitamento ao ódio racial e ao terrorismo. Hoje, no entanto, qualquer cidadão britânico, e não apenas o naturalizado, pode perder a cidadania. A legislação sobre o tema no Reino Unido é uma das mais complexas da Europa, mas representa uma relação entre imigração, cidadania e securitização que, como pretendemos mostrar, hoje se dá de forma mais ou menos acentuada em muitos Estados membros da União Europeia, e na UE como unidade política. Ela se assemelha à profusão de exceções que visa dar conta da transnacionalidade vigente na UE, em que o imigrante não é apenas o estrangeiro, mas também aquele que, naturalizado ou cidadão desde o nascimento, representa uma diferença cultural que afronta o mito da homogeneidade do Estado-nação. Como veremos, a intensificação da mobilidade na UE foi acompanhada pela securitização da imigração – de modo geral, a imigração originária dos "países terceiros" da UE, mas também aquela que, mesmo legalmente não classificada como imigração, pode ser considerada na prática como tal.

É por esse motivo que a primeira seção deste capítulo define quem é o imigrante de que trata esta pesquisa, já que ele não pode ser meramente definido como o estrangeiro que entra num Estado de que não é nacional. Num mundo interdependente economicamente, a securitização não tem como alvo turistas ou estrangeiros "bem-sucedidos", mas indivíduos que, mais do que não nacionais, mantêm uma dependência da sociedade de imigração, uma condição social que os transforma em mera força de trabalho, com uma função instrumental que despolitiza o tema da imigração. Além disso, mesmo adquirindo o status de cidadão, ele pode continuar um imigrante de fato. A segunda seção reflete sobre a formação da consciência nacional como sustentadora da soberania do Estado, que, na modernidade, é o concessor da cidadania, o definidor da inclusão/exclusão. Após uma análise

das transformações no conceito de cidadania no século XX, o capítulo apresenta o debate sobre a formação de uma cidadania pós-nacional na UE e sua relação com a intensificação dos fluxos migratórios. A última seção analisa o conceito de securitização como um processo que constrói a ameaça, diferenciando as abordagens da securitização como ato de fala e como técnicas de governo e relacionando-a à política de regulação da mobilidade na UE.

Quem é o imigrante?

O imigrante de que trata esta pesquisa não é aquele definido juridicamente, pela presença provisória de um cidadão de outra nação em um território cuja soberania é detida pelo Estado que o recebe, e do qual ele não é nacional. O imigrante é aqui pensado a partir da obra de Sayad (1998, 2004), que identifica a imigração como um sistema social, que se mantém por uma relação de dominação – ainda que simbólica – entre o país de imigração e o país de emigração (SAYAD, 2004, p.162-163). Sem essa hierarquização político-social, não existe um imigrante de fato, apenas de direito. A condição de imigrante é socialmente definida, já a partir do momento em que ele sai de seu país de origem em busca de trabalho, tornando-se um emigrante. Sayad parte da condição de emigrante que antecede a de imigrante, e que é frequentemente esquecida nas pesquisas sobre o tema desenvolvidas nos países de imigração. A emigração é importante na medida em que nela está a origem de um deslocamento não apenas territorial, mas também político, em que o fator econômico é primordial: um cidadão se torna emigrante porque busca fora condições de sobrevivência que não encontra dentro de seu Estado de origem.

O imigrante é de fato um imigrante quando é despido – e se despe – da atribuição de cidadão – com voz política – e passa a ser apenas uma força de trabalho, razão de seu deslocamento. E é somente como força de trabalho que a sociedade de imigração aceita sua permanência supostamente temporária. Não se trata,

entretanto, de qualquer tipo de trabalho. O emigrante-imigrante é um trabalhador não qualificado[5], que, para sobreviver, não tem outra saída a não ser se submeter à condição de dominação das relações de trabalho – esteja ele irregular ou não no país (SAYAD, 2004, p.162-176). Nesse sentido, ele desempenha apenas uma função instrumental na sociedade de imigração, que, se desaparecer, torna sem propósito sua permanência numa nação que não é a sua. Por carregar a marca desse não pertencimento, o imigrante é tolerado desde que sirva, com seu trabalho, à sociedade que o recebeu. Numa situação extrema, o trabalhador especializado (alienado) é símbolo do *animal laborans* de que fala Arendt (2000, p.31): um ser que, sem atribuições sociopolíticas, trabalha totalmente isolado do resto do mundo, concentrado apenas em sua função produtiva específica.

Portanto, esta pesquisa, ao tratar de imigrantes, não se refere ao executivo que faz negócios em outro país, ao cientista que se muda temporariamente para desenvolver uma parceria acadêmica numa universidade, nem à mulher ou ao marido estrangeira(o) de um cidadão em boas condições econômicas. Mesmo que possam se enquadrar na definição jurídica de um imigrante, falta-lhes a condição social para os definir de fato como tal. Eles são estrangeiros, não imigrantes. O imigrante é o "estrangeiro entre os estrangeiros" (BALIBAR, 2004a, p.63), aquele que, se mesmo depois de naturalizado mantiver a condição social de dominação, permanecerá na condição de imigrante. O que define o imigrante, portanto, é sua posição na hierarquia social, e não simplesmente a ausência de um documento de permanência ou naturalização (SAYAD, 1998, p.267-268).

Isso não significa que o estrangeiro cujo visto é recusado ou que é impedido de ultrapassar a fronteira da UE – e, portanto, de se tornar um imigrante – será sempre o trabalhador não

---

5 Sayad (2004, p.162) usa o termo OS, que em francês significa *ouvrier specialisé*, ou trabalhador especializado, no sentido de uma especialização mecânica e alienante.

qualificado. Tampouco significa que o filho desse trabalhador, nascido no país de imigração, será sempre visto como imigrante. Não se trata aqui de definir empiricamente essas probabilidades, para concluir que as medidas de segurança que buscam impedir a entrada de estrangeiros – ou seja, impedir a constituição de imigrantes – são mais efetivas com os trabalhadores não qualificados do que com turistas dispostos a deixar seu dinheiro na UE. O objetivo é se pensar, em termos históricos e sociológicos, como o discurso sobre a imigração está intrinsecamente vinculado a sua constituição em um sistema de hierarquias sociais e como esse sistema está implicado nas medidas de segurança que hoje afetam os imigrantes, não apenas nas fronteiras territoriais, mas também nas exclusões cotidianas, mesmo que eles já estejam legalmente permitidos a pertencer à comunidade política.

O processo de despolitização do imigrante, ou seja, a retirada de sua possibilidade de participação política na sociedade de imigração, é fundamental para essa constituição. Sendo um mero instrumento, um corpo de trabalho, o imigrante o é provisoriamente, enquanto for útil, e voltará a sua nação de origem quando sua função na sociedade de imigração se esgotar. A provisoriedade é uma característica fundamental do imigrante (SAYAD, 1998, p.63, 2004, p.58). Ela indica o não pertencimento, uma permanência sempre em vista ou da volta ao país de origem ou da naturalização, que significa a aquisição do direito de pertencimento, do direito a ter direitos (ARENDT, 1989) – mas que nem sempre garante o pertencimento de fato. O imigrante *está,* ele não *é*. Ele só pode *ser* por oposição, como indicação de não pertencer a determinada comunidade política: ele *é* ilegal. E mesmo ser, na sociedade de imigração, é provisório. O imigrante é expulsável, carrega em si sempre a potencialidade de ser excluído.

Ainda neste capítulo, veremos como a busca da sociedade de imigração por segurança depende da manutenção dessa potencialidade. Com a ilusão de provisoriedade, mantém-se intacta a concepção estatal de política. Se pensado fora de sua funcionalidade, o imigrante desafia essa concepção, porque revela a amea-

ça a uma ordem naturalizada, porém arbitrária, segundo a qual apenas os nacionais têm direitos políticos, apenas os nacionais são cidadãos. Se pensado fora de sua funcionalidade, o imigrante é uma ameaça à ordem nacional, a revelação do caráter não natural da nação. A despolitização, portanto, é uma condição para a tolerância da imigração, já que mascara a arbitrariedade do critério da nacionalidade vinculada à cidadania – que, como veremos na próxima seção, mantém-se mesmo numa organização política como a UE, que em princípio indicaria uma expansão dos critérios de cidadania para além do Estado-nação. Essa arbitrariedade é levada à tona pela presença do imigrante.

Sayad (1998, p.48-50, 2004, p.76-81) analisa como o "problema da imigração" é, desde o pós-Segunda Guerra, debatido em termos instrumentais, de cálculos de custos e benefícios, que usam critérios "neutros" para dar uma resposta "objetiva" a uma questão que nada tem de neutra ou objetiva. Mesmo os discursos que defendem a presença dos imigrantes muitas vezes se servem de argumentos funcionais, como o de que a UE precisa de trabalhadores vindos de fora devido à retração demográfica e ao aumento da população idosa. A securitização da imigração, que se serve da linguagem técnica e funcional – supostamente apolítica, mas carregada de política – reforça essa (ilusória) despolitização do imigrante.[6]

Além da representação funcional, a despolitização da imigração a transforma numa questão ética, moral (SAYAD, 1998, p.60, 2004, p.224). Em vez de reconhecer os direitos do imigrante, a sociedade de imigração se coloca numa posição de generosidade em relação a ele; ela é boa porque lhe "dá" trabalho. A nacionalidade não é um direito, mas um ato generoso, pelo qual

6 Essa linguagem técnica pode ser encontrada em documentos oficiais relativos à imigração. Como mostra Walters (2009, p.44), numa análise de *Secure Borders, Safe Haven*, documento do governo do Reino Unido que trata da imigração britânica em 2002, ela é tratada de forma totalmente apartada de questões de justiça e desigualdade social, separada de um contexto histórico. A imigração é simplesmente gerenciada, administrada, como um tema técnico.

o imigrante não foi grato. Como analisa Moulin (2012), forma-se um sistema de trocas em que a cidadania é um presente a ser retribuído pelo imigrante com a negação de sua agência. Se ele for um sujeito político, ou seja, se decidir se fazer presente com sua própria narrativa sobre sua condição, será ingrato ao soberano que doou parte de sua soberania a alguém que não tinha direito a ela. Instaura-se uma suposta relação de reciprocidade que, entretanto, traz intrínseca uma relação de poder, de hierarquias sociais (MOULIN, 2012) – condição para que o imigrante se mantenha como tal (SAYAD, 1998, 2004). O discurso do ato moral encobre, portanto, seu caráter político.

Como afirma Sayad (2004, p.224), "a melhor forma de despolitizar um problema social é torná-lo técnico ou absorvê-lo completamente no campo da ética". Por meio da técnica e da moral, esconde-se o político, do qual paradoxalmente o imigrante é tão representativo – e justamente por ele ser tão representativo. A visão utilitária, funcional, da imigração (para o "bem" ou para o "mal") mascara valores políticos fundamentalmente centrados no Estado soberano (HUYSMANS, 2006, p.107-109). A presença do imigrante revela o caráter exclusivo da divisão entre nacionais e não nacionais, separados pela soberania. Ela ameaça a imaginação política moderna calcada no Estado-nação, ameaça a ordem da qual o Estado busca dizer "eu sou seu garantidor", por revelar sua impossibilidade de realização total (SAYAD, 1998, p.269, 2004, p.279-282). O imigrante representa a falha da ordem nacional. A ele só resta ser fiel a essa ordem com sua força de trabalho, retribuindo com discrição e obediência a generosidade que a sociedade de imigração lhe oferece.

Ao deixar seu país de origem, o emigrante abandona o convívio em seu corpo político, mas não se insere no novo corpo político da sociedade de imigração. Consequentemente, o imigrante não é apenas um não nacional. Por ser sempre um emigrante, ele encarna uma dupla ausência da ordem nacional (política): tanto da sociedade de imigração como da sociedade de emigração. Como uma fita de Moebius (BIGO, 2007), ele não está nem den-

tro nem fora. O imigrante vive numa comunidade política, mas "chegou tarde" para efetivamente fazer parte dela, desafiando a noção de que o pertencimento político é estruturado em termos claros. E é representar uma ambiguidade que ameaça a ordem fundamental do Estado moderno, ou seja, desafiar a clara separação política entre dentro e fora (WALKER, 1993), o maior crime do imigrante, seu agravante criminal. Por essa razão, não basta excluí-lo das fronteiras territoriais. É necessário também afastar essa ambiguidade no interior do Estado.[7] De acordo com Sayad,

> [o] imigrante (e com ele o emigrante) é aquele que não pode ter, num caso *de jure* e no outro *de facto*, uma identidade civil. Assim dissociado de toda ordem nacional, tanto a da imigração quanto a da emigração (...), e porque essa dupla dissociação fez dele uma espécie de homem abstrato – um homem "integral", dir-se-ia, pois escapa a todas as determinações concretas, empíricas, histórica e territorialmente, socialmente, politicamente e culturalmente (i.e., nacionalmente) especificadas, pois está liberto de todos os laços (sociais, nacionais etc.) que o identificariam; o homem "ideal", em suma, aquele paradoxalmente postulado na expressão "Direitos do Homem" – o imigrante poderia acabar, como por exemplo acaba o deportado, não sendo mais nada: nada além de uma individualidade singular e corporal, um corpo biológico e técnico (um "corpo-trabalho") (SAYAD, 1998, p.272-273).

7 Como veremos adiante, ao se pensar o Estado de modo não substancialista, conclui-se que as fronteiras que estabelecem os dentros e foras do político nunca são meramente territoriais.

Simbolicamente, o imigrante é o homem cosmopolita por excelência, sem laços, ao qual o regime de direitos humanos deveria se aplicar. Ele indica o paradoxo do homem ideal do cosmopolitismo, aquele que tem direitos pela sua humanidade e não por seus laços políticos e sociais. Mas pode haver humanidade sem laços políticos e sociais? Sem eles, o que é um ser humano além de "um corpo biológico e técnico"? O homem abstrato não existe, e o imigrante, como qualquer indivíduo, é um ser político. Faz-se necessário pensar de que forma a ele é permitido ser político num mundo em que o político se mantém vinculado a concepções estatais de pertencimento. O princípio de vinculação entre nacionalidade e cidadania vem sendo questionado nas últimas décadas, nas quais um mundo de maior mobilidade e cruzamento das fronteiras nacionais se mostrou incontornável. Entretanto, como veremos na próxima seção, a suposta cidadania universal – que tem como base o homem cuja única identidade é sua humanidade abstrata – ainda depende de parâmetros nacionais de pertencimento, apesar de a presença do imigrante representar cotidianamente um desafio a esses parâmetros. A intensificação da multiculturalidade e a formação de novas gerações de imigrantes nas sociedades europeias fazem com que o imigrante também seja o cidadão que, mesmo sem a perda formal de sua cidadania, é tratado como "irregular" (NYERS, 2011), já que ele evidencia o fracasso do mito da pureza da identidade nacional, construído na modernidade, como será analisado na próxima seção.

O Estado-nação como lócus da identidade política: da formação da consciência nacional ao debate sobre a cidadania pós-nacional

Quando recebeu o título de *Doutor Honoris Causa* na Universidade Charles, em Praga, o sociólogo Zygmunt Bauman precisava escolher um hino para ser tocado na cerimônia de consideração. Nascido na Polônia, mas privado formalmente de sua cidadania, e exilado no Reino Unido, onde se naturalizou, Bauman não sabia qual hino escolher – o polonês ou o britânico. Sua mulher lhe

propôs uma solução: tocar o hino europeu. Uma solução que, como Bauman conta no início de seu livro *Identidade* (2005), para ele incluía ambas as nacionalidades, tratando suas diferenças como desimportantes e excluindo suas particularidades. Apesar de se sentir um estrangeiro tanto na Polônia como no Reino Unido, o sociólogo não tinha dúvidas de que era um europeu, já que nasceu, viveu e trabalhou na Europa, sempre "pensando e sentindo como um europeu" (BAUMAN, 2005, p.16). Para ele, sua identidade europeia não seria independente de qualquer nacionalidade, e sim determinada por um modo específico de pensar e sentir. Qual seria esse modo, essa marca de identidade europeia que Bauman não explicita?

Nesta seção, trataremos das teorias que sustentam a possibilidade de formação de uma cidadania europeia, pós-nacional, segundo as quais, de forma geral, esse modo de pensar e sentir seria determinado por princípios democrático-liberais, por uma identidade cívica, e não por um laço substantivo, típico do Estado-nação. Nesse caso, seria mesmo errado falar em "identidade" europeia, pois ela está vinculada, para esses autores, a uma noção étnico-cultural de pertencimento.

Em contraposição a essas teorias, mostramos que a divisão entre identidades cívica e cultural é artificial, e que todas as nações são "comunidades imaginadas" (ANDERSON, 1991), ou seja, sustentam-se em mitos, representações, discursos de unidade – seja referindo-se a uma origem cultural comum ou a um voluntarismo republicano. Desse modo, o que a UE revela hoje não é a formação de uma cidadania pós-nacional como superação de identidades nacionais, mas uma identidade transnacional, em que há um entrelaçamento de comunidades imaginadas. E é esse entrelaçamento que borra as divisões exclusivas da modernidade, que ameaça os Estados nacionais e a própria UE como um conjunto de instituições políticas incipientes, em tensão para formar alguma imaginação de comunidade que lhes dê legitimidade política. Entretanto, como veremos, as instituições da UE ainda não conseguiram superar a histórica vinculação dos direitos e deveres

dos indivíduos – a cidadania – com a nacionalidade, que resiste como principal critério de pertencimento, mesmo num mundo transnacional.

A nação como escora da soberania e condição da cidadania moderna

Anderson (1991, p.5-7) define a nação como uma comunidade política imaginada, porque há uma espécie de ficção no vínculo entre seus membros, que, em sua maioria, nunca estabelecerão qualquer contato, mas cujo imaginário é de uma relação horizontal compartilhada. Há identificação, mesmo sem laços pessoais. Anderson (1991) faz uma análise das origens e da consolidação dessa imaginação comunitária, identificando, primeiramente na Europa Ocidental, o declínio da legitimidade política dada pela religião e pelas dinastias, no século XVII, como condição histórica para o surgimento do nacionalismo. Nesse sentido, o autor se refere indiretamente à consolidação do Estado moderno como possibilitadora do surgimento do imaginário nacional, já que a soberania estatal ocupou o lugar da Igreja e, num segundo momento, rompeu simbolicamente com as hierarquias sociais, dando espaço para a formação de um vínculo horizontal, de uma imaginação de pertencimento a uma mesma comunidade política. Num sistema político dinástico, as fronteiras não definidas permitiam que um monarca controlasse vastas e mesmo distantes populações, de línguas e costumes diversos (ANDERSON, 1991, p.19). Porém, a partir do fim do século XVIII, um novo tipo de legitimidade começou a se fazer presente. A consciência nacional passou a garantir a soberania sobre uma comunidade supostamente homogênea, possibilitando que os indivíduos fossem regulados pelas instituições do Estado: "a nação é a escora da soberania" (HABERMAS, 1998, p.494).

A consciência nacional se desenvolveu, num processo não consciente, a partir do desenvolvimento e da oficialização das línguas vernaculares e das impressões em larga escala possibilitadas pelo capitalismo, que, no século XIX, permitiram um afas-

tamento concreto da língua da autoridade, sagrada – e por isso inacessível fora do círculo de poder. Com a tecnologia produzida pelo sistema de produção capitalista, livros e jornais propiciaram a criação de um imaginário de identidade comum entre indivíduos que nunca se viram; um compartilhamento que, apesar de amplo – entre milhares, milhões de indivíduos – nunca foi irrestrito, mas limitado pelas fronteiras territoriais. A consciência nacional criou, portanto, a universalidade particular do Estado-nação. Se essa consciência em princípio era restrita à burguesia, a uma elite letrada, a propagação de conhecimento possibilitada pela impressão gráfica e pela escolarização não apenas provocou o enraizamento da língua, mas também a reprodução de um modelo de Estado-nação que podia ser imitado, numa expansão que chegou ao ápice com a Primeira Guerra Mundial e a última fase do colonialismo (ANDERSON, 1991, p.81-82).

Apesar de ser apenas uma entre muitas possibilidades de se imaginar uma comunidade política, a nação se consolidou na História como se não fosse uma construção social, mas um elemento natural de vínculo entre os indivíduos. Essa solidez só foi possível porque o Estado-nação nasceu com um imaginário de eternidade, constantemente reproduzido por discursos de identidade nacional que sustentam a dimensão imaginada da comunidade política (BALIBAR, 2004a, p.22). Se a nacionalidade fosse apenas um status, homens morreriam por sua nação? A consciência nacional garantiu a subordinação à soberania do Estado[8] – que passou a conceder a nacionalidade pela regra jurídica do *jus solis* (nascimento no território) ou do *jus sanguinis* (descendência). Em troca, ganhava-se uma consolidação formal do sentimento de

---

8 Segundo Arendt (2008, p.236-237), "[a] conquista do Estado pela nação começou com a declaração de soberania nacional. Esse foi o primeiro passo para transformar o Estado num instrumento da nação (...). Portanto, é um erro crer que o mal de nossos tempos reside num endeusamento do Estado. Foi a nação que usurpou o lugar tradicional de Deus e da religião".

pertencer a esse Estado, ou seja, a cidadania, uma subordinação à soberania estatal que implica direitos e obrigações.

Natio era a deusa da origem na Roma Antiga, onde a palavra era usada para se referir a grupos unidos por laços culturais, tradições e costumes, mas sem organização política (HABERMAS, 1998, p.494). A nação, nesse sentido, é pré-política. Na era moderna, porém, o Estado territorial, de fronteiras bem definidas e administração centralizada, tornou-se a estrutura política que dá forma a uma memória supostamente atemporal. Na medida em que nação e Estado se uniram como o principal modelo de organização política – "o" modelo na modernidade –, o sentido de nação se ampliou. Ela não significava mais apenas um grupo com origens culturais comuns, mas também um conjunto de indivíduos sujeito às mesmas regulamentações do Estado. A partir da Revolução Francesa, a nação, como define Habermas, passou a ser a escora da soberania, e também a base para a definição dos deveres e direitos dos indivíduos do Estado: a cidadania. Desse modo, a cidadania pode ser definida, em termos gerais, como o pertencimento a uma comunidade política, que é delimitada a partir de critérios, ou seja, de fronteiras que incluem alguns, instituindo-os cidadãos, e – ao mesmo tempo, no próprio movimento de demarcação dessas fronteiras – excluem aqueles que não pertencem a essa comunidade, definindo quem não é cidadão. Esse pertencimento significa ter direitos garantidos e obrigações nessa comunidade (KIVISTO; FAIST, 2007, p.1). Na modernidade, portanto, a concessão de cidadania é condicionada pelo pertencimento ao Estado-nação, ou seja, pela nacionalidade.

Habermas analisa como, no século XIX, a palavra "nação" já não se referia mais apenas a origens culturais comuns, mas também ao pertencimento ao que ele define como cultura política liberal. Esse é o primeiro passo no esforço do autor em desvincular a cidadania da identidade nacional. Habermas parte dessa dupla significação para argumentar que nacionalismo e cidadania teriam sido unidos apenas por contingências históricas, mas

não são conceitualmente congruentes. E afirma que, no fim do século XIX, a ordem dos fatores poderia inclusive ser invertida: a cidadania como origem da nacionalidade (HABERMAS, 1998, p.494-495). De acordo com essa visão, o nacionalismo é substituído pelo "patriotismo constitucional" (HABERMAS, 1998, 2001). A pátria não é a nação cultural, e sim a Constituição, o conjunto de normas que unem uma sociedade por meio da lei – sociedade essa que, portanto, pode ser multicultural (HABERMAS, 1998, p.499-502). Habermas salienta o caráter intencional e procedimental da cidadania democrática, em que os indivíduos compartilham uma mesma cultura política, em que a participação cívica acarreta a institucionalização de normas e procedimentos baseados no consenso, atingido a partir de valores democráticos e universais. Habermas busca retirar a dimensão identitária (nacional) da cidadania, e nesse movimento defende a possibilidade de existência de uma cidadania pós-nacional, como veremos na próxima seção.

Cabe aqui ressaltar a diferença entre forma-nação e nacionalismo proposta por Balibar (2004a). De acordo com o autor, a forma-nação é uma formação social, uma estrutura simbólica para que o Estado possa administrar e dar um sentido homogêneo às diferenças em seu interior. Já as nacionalidades individuais ganham contornos específicos (BALIBAR, 2004a, p.16-22). É por isso que Balibar afirma que não faz sentido a divisão que costuma ser estabelecida entre a típica nação cultural da Alemanha e a típica nação política da França. Em ambos os casos, segue-se um modelo de forma-nação, ou seja, um vínculo imaginado que não apenas une indivíduos, mas também permite a subordinação desses indivíduos ao Estado. Portanto, quando tratamos aqui de nação, referimo-nos a esse sentido moderno, de íntima relação com o Estado territorial: a nação unida ao Estado por um hífen. Se essa relação é justificada como um vínculo de cultura ou como fruto de uma vontade republicana comum, ambos são representações de uma suposta origem dessa relação.

Na mesma tentativa de escapar de um conceito tão contaminado, Rogers Brubaker (1996, 2004) propõe que se evite a reificação da nação. Segundo ele, a nação deve ser pensada não como entidade real, como uma "categoria de análise", e sim como uma "categoria de prática": "temos que entender os usos práticos da categoria 'nação', os modos pelos quais ela pode estruturar a percepção, informar o pensamento e a experiência, organizar o discurso e a ação política" (BRUBAKER,1996, p.7). É o que ele define como "nationhood" ou "nationess", uma categoria institucionalizada pela prática dos Estados (BRUBAKER, 1996). Não importa, portanto, que não haja etnia ou origem cultural comuns, até porque "[a]s nações modernas são, todas, híbridos culturais" (HALL, 1999, p.62). A forma-nação se mantém como principal critério de concessão de cidadania. Seja a nacionalidade baseada em laços de etnia ou laços republicanos, eles sempre serão substantivos, nunca apenas procedimentais como sustenta Habermas. A identidade unitária da forma-nação – sua nacionalidade específica – sempre será um mito, um discurso unificador da diferença.

A divisão entre duas formas de nação – uma cívica e outra étnica – se tornou corrente nas Ciências Sociais. Entretanto, como analisamos, essa é uma distinção artificial. Brubaker (2004, p.136-144) mostra como ambos os conceitos são ambíguos, tanto em termos analíticos quanto normativos. Analiticamente, os termos têm significados distintos para cada autor. Se seu sentido é amplo, os conceitos se cruzam, passando a não ser mais mutuamente excludentes; se seu sentido é restritivo, os conceitos deixam espaço para novas formas de classificação do nacionalismo. Há ainda uma oposição normativa, geralmente usada para legitimar um nacionalismo supostamente inclusivo, de laços voluntários vinculados a valores universais, frente a um nacionalismo que, por ser baseado na etnia, seria segregador, excludente (BRUBAKER, 2004, p.133-140). Essa normatividade se manifesta na distinção feita por Habermas (2001, p.128) entre os "traços um tanto arcaicos do 'potencial de compromisso' de 'companheiros

de destino'" e a "associação voluntária de 'companheiros de direitos'" no Estado constitucional moderno.

No lugar da divisão entre nação cívica e nação étnica, Brubaker (2004, p.144) propõe uma divisão entre um entendimento de pertencimento nacional moldado pelo Estado (*state-framed nationhood and nationalism*) – que podemos comparar com a forma-nação definida por Balibar – e um entendimento de pertencimento nacional separado do Estado e mesmo oposto a ele (*counter-state nationhood and nationalism*). O que nos interessa, aqui, é a nação pensada nos limites do Estado e *para* os limites do Estado, ou seja, para sustentar sua soberania, já que o vínculo que une os nacionais será sempre imaginado, uma representação.[9] A forma-nação é sempre ao mesmo tempo inclusiva e excludente; o que muda são os termos da in/exclusão (BRUBAKER, 2004, p.141). Aparentemente emancipatória, com uma ideia de relação horizontal, a nação corrobora exclusões sociais em dois sentidos. Há, por um lado, uma exteriorização da exclusão, na separação entre dentro e fora, uma "ética da exclusão" (WALKER, 1993) empreendida por leis, instituições e práticas centralizadas no Estado, que diferencia cidadãos de não cidadãos. E há ainda uma exclusão interna, na medida em que se forja uma homogeneidade, já que apenas a normalização das diferenças garante a estabilidade e a ordem das quais o Estado precisa para fazer valer sua soberania (INAYATULLAH; BLANEY, 2004). A exclusão, portanto, está no cerne da forma-nação (BALIBAR, 2004a, p. 23).

---

9 Não se trata aqui de opor um vínculo real a um vínculo fictício, mas justamente de evitar a contraposição entre uma nacionalidade mais autêntica, e até por isso mais exclusiva, e uma nacionalidade que, por ser voluntária, seria mais aberta às diferenças culturais. Kivisto; Faist (2007, p.26) mostram como a exclusão opera mesmo em nações cuja representação de identidade se afasta da etnia e da cultura: "ainda que os ideais republicanos da França devessem ter tornado aquela nação bem mais aberta a absorver povos diversos na sociedade, desde que eles aceitassem os ideais da república, na prática o nacionalismo cívico da França estava longe de ser universal em sua disposição em aceitar o outro racial".

As dimensões da cidadania: as transformações de status, direitos e identidade no século XX

Uma grande variedade de conceitos pode ser encontrada na literatura contemporânea sobre cidadania, que, dependendo de sua direção, estabelece cenários tão distintos como os de inclusão, erosão, expansão ou abandono da cidadania no curso do século XX (KIVISTO; FAIST, 2007). Na prática, portanto, a palavra cidadania é usada com referências completamente distintas. Diante dessa variedade de concepções, Joppke (2007, p.38) faz uma divisão entre três dimensões da cidadania, que levariam a diferentes tratamentos do tema: status, que é o pertencimento legal à soberania de determinado Estado; direitos, que são as capacidades possibilitadas por esse status; e identidade, que é o sentimento de pertencimento a uma comunidade política, de laços compartilhados com os outros cidadãos – o que, como vimos, está historicamente vinculado à nacionalidade.

A nacionalidade nasceu como condição para a cidadania, mas não como sinônimo dela, já que a igualdade entre os cidadãos nunca significou a igualdade entre os indivíduos. Historicamente, muitos nacionais de determinado Estado – como escravos, mulheres e negros – não tinham os mesmos direitos e por vezes tinham mais obrigações do que outros nacionais do mesmo Estado. Devido a essa diferença de tratamento no interior do próprio Estado-nação, muitas pesquisas sobre cidadania se voltam para seu caráter inclusivo no último século – como o reconhecimento de grupos anteriormente marginalizados, como mulheres e negros, cujos direitos de participação política e igualdade de tratamento nas diferentes sociedades ocidentais foram adquiridos no século XX, mesmo eles já tendo um status anterior de nacionalidade. Outros autores se voltam hoje para a erosão da “cidadania social”, um conceito elaborado por T.H. Marshall, para quem a desigualdade de condições econômicas imposta pelo capitalismo deveria ter um limite, a ser controlado pelos direitos

sociais concedidos pelo Estado (KIVISTO; FAIST, 2007, p.53-56). Essa visão da erosão ressalta a perda de condições básicas de sobrevivência, antes garantidas pelo Estado de bem-estar social do pós-Segunda Guerra Mundial, e hoje minadas pelo avanço do neoliberalismo.

Mesmo com suas diferenças, todas essas análises, ao se concentrarem nas dimensões de status e direitos, deixam implícita a dimensão identitária da cidadania vinculada ao Estado-nação, que se manteve como o espaço de diferenciação entre cidadãos e estrangeiros (KIVISTO; FAIST, 2007; JOPPKE, 2007, p.38). O direito das mulheres ao voto, por exemplo, não foi universalmente concedido – na Suíça, isso só ocorreu em 1971 para eleições federais – mas dependeu da história de cada Estado, que continuou sendo o árbitro da inclusão/exclusão. Da mesma forma, a luta pela consolidação dos direitos sociais no pós-Segunda Guerra Mundial tinha como pressuposto a configuração de um Estado-nação forte, que, de fronteiras fechadas, pudesse garantir a distribuição da riqueza internamente (JOPPKE, 2007, p.38). A cidadania se manteve vinculada à nacionalidade sem que se pensasse na construção social desse vínculo. Mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos[10], símbolo de reconhecimento do indivíduo para além de seu pertencimento a uma nação, confere garantia legal aos direitos individuais, mas mantém a soberania estatal como princípio e a nacionalidade como direito universal. Paradoxalmente, os estrangeiros não podem exigir direitos por sua "humanidade" se não forem representados por um Estado soberano (BALIBAR, 2004a, p.59). É nesse sentido que o imigrante passa a dever ao Estado que lhe dá parte de sua soberania como proteção (MOULIN, 2012).

Nas últimas décadas, parte da literatura sobre cidadania começou a questionar o vínculo com o Estado-nação como garantia

10 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 dez. 1948.

de deveres e direitos do cidadão. Muita coisa mudou desde 1948, quando foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A globalização tornou a mobilidade mais intensa e extensa pelo mundo, o que leva muitos teóricos à afirmação de que, mesmo vinculada ao Estado, a cidadania perdeu a dimensão identitária de que trata Joppke, relacionada à nacionalidade. A universalização do regime de direitos humanos, a existência de sociedades multiculturais e a variedade de possibilidades de obtenção legal de dupla ou mesmo múltipla cidadania seriam indicadores de uma nova cidadania "flexível" (ONG, 1999) ou "cosmopolita" (LINKLATER, 1998). Outros vão além e identificam o nascimento de uma cidadania pós-nacional, da qual o grande exemplo seria a UE, que confere uma cidadania específica vinculada a essa forma de organização política. A identidade nacional teria perdido importância na atribuição da cidadania? A hipótese, aqui, é não. Mesmo com a expansão da dupla cidadania, os Estados ainda têm soberania para decidir – pela concessão e pela retirada da cidadania, como vimos no caso do Reino Unido –, mantendo leis de nacionalidade e naturalização totalmente distintas entre si. E essa soberania manifesta forte resistência no desenvolvimento da UE como entidade política.

Cidadania europeia e identidade transnacional

Os estudos contemporâneos sobre a cidadania europeia[11] abordam as transformações que a constituição da UE como unidade política implica, originando debates sobre a emergência ou não de uma cidadania pós-nacional e sua relação com as identidades nacionais. Enjolras (2008) identifica a formação de uma sociedade civil pós-nacional, que não seria a reprodução em grande escala da sociedade civil nacional, mas uma nova configuração

11 Em 1992, o Tratado de Maastricht institucionalizou a cidadania da União Europeia, que aqui, seguindo a literatura sobre o tema, é definida como cidadania europeia.

social, formada por organizações sociais civis (CSOs), instituições e redes europeias independentes dos partidos políticos. De acordo com Enjolras, isso possibilita a existência de uma cidadania pós-nacional, que permite aos imigrantes acesso a direitos e obrigações na UE sem que eles precisem ser cidadãos nacionais. Entre os principais autores que identificam a constituição de uma cidadania pós-nacional na Europa está Soysal (1994). Segundo ela, a forma de organização política da UE possibilita a reivindicação de direitos fora do Estado de origem, ou seja, um vínculo de cidadania entre os Estados nacionais. Apesar de essa "extinção" de fronteiras ser apenas no interior da UE, Soysal sustenta que ela favorece o uso de um regime de direitos humanos na defesa dos imigrantes – mesmo que eles ainda dependam dos Estados para garantir grande parte desses direitos. Nesse sentido, o pensamento de Soysal se coaduna com o de Habermas, retirando da cidadania sua dimensão de identidade (nacional).

Em oposição a essa visão, autores como Delanty (2007) e Maas (2008) argumentam que a UE não abre passagem a uma cidadania pós-nacional, já que a existência formal da cidadania europeia está necessariamente vinculada à existência prévia de uma cidadania nacional em um dos Estados membros. Esse vínculo obrigatório implica uma subordinação da cidadania europeia, pois ela é uma consequência direta da cidadania nacional, está necessariamente interligada a ela.[12] Nesse caso, além do direito de representação nos órgãos supranacionais da UE, o cidadão de um dos Estados tem direitos nos outros Estados membros, por ser

---

12 Neste livro, sustentantamos que há uma subordinação de níveis de cidadania, da europeia à nacional. Faist (2000, p.19), porém, usa o termo "nested" para explicitar seu afastamento dos dois pólos da discussão sobre cidadania pós-nacional ao tratar de inter-relações entre esses níveis, e não apenas de uma subordinação: "Em oposição à cidadania múltipla, não há simplesmente uma coexistência de diferentes níveis. Não se trata apenas de um sistema de múltiplas camadas como as bonecas russas, sem interconexões entre os diferentes níveis. A noção de cidadania em rede explicitamente lida com as inter-relações entre os diferentes níveis".

um cidadão europeu.[13] Isso significa que, além de não ter direitos no Estado-nação, o imigrante de um "país terceiro" – expressão usada pela lei da UE para se referir aos países não pertencentes a ela – tampouco tem direitos políticos em nível europeu. Mais do que isso, ele continua tendo direitos diferentes caso esteja em um ou em outro Estado-nação, enquanto os direitos dos cidadãos europeus se tornam mais homogêneos com a integração – ainda que, como veremos no capítulo 3, a cidadania europeia também tenha diferentes graus de inclusão. Consequentemente, a cidadania europeia não apenas deixa de desafiar a nacionalidade como critério de pertencimento político como pode ser duplamente exclusiva.

Habermas (1998, 2001) sustenta a possibilidade de existência de uma comunidade política pós-nacional, na qual as pessoas compartilhem um sentido de pertencimento não por valores étnicos, culturais ou nacionais, mas pela submissão comum a procedimentos públicos da democracia. A identidade política, desse modo, seria baseada numa prática de comunicação e debate público, da qual todas as pessoas poderiam participar, para atingir um entendimento comum de um tema político. Existe no pensamento de Habermas a ideia de que há um consenso possível por meio da argumentação racional. A identidade pós-nacional seria calcada numa cultura pluralista de argumentação e disposição democrática, aberta a uma Europa multicultural.

Como vimos na seção anterior, Habermas usa o termo "nação" com um sentido pré-político, sustentando a possibilidade de vínculo político para além dos laços culturais. Ele faz uma oposição normativa entre a identidade nacional e a identidade política europeia, que deveria se afastar da nação. "O achatamento das identidades nacionais dos Estados membros e a sua mistura em uma 'nação europeia' não é nem possível nem desejável"

13 São direitos como os de trabalho e residência, de voto e candidatura em eleições locais e representação diplomática num país onde seu Estado de origem não esteja representado.

(HABERMAS, 2001, p.126). Entretanto, o autor se contradiz ao, em outro momento, também identificar na palavra "nação" um sentido que se afasta das origens culturais comuns e, a partir do século XIX, aproxima-se de uma concepção de união cívica. E ele usa justamente esta concepção para sustentar que, da mesma forma que a nação foi construída por uma "solidariedade civil entre estranhos", essa construção poderia continuar em nível europeu (Ibid, p.129). Nesse sentido, contraditoriamente, uma "nação europeia" seria possível e desejável. Segundo o autor, esse caminho está na própria História da Europa, que, apesar dos conflitos, seria, desde a Idade Média, uma história de pioneirismo no aprendizado do convívio entre as diferenças (Ibid., 130-131).

Em sua defesa de uma política externa comum para a Europa, numa declaração assinada com Jacques Derrida[14], Habermas identifica uma "Velha Europa" – a Europa Ocidental – e afirma que ela deve nortear a integração com os outros países europeus: "Assumir um papel de liderança não significa excluir. O centro vanguardista da Europa não pode se fortificar em uma nova Pequena Europa. *Ela precisa – como o fez tão frequentemente – ser a locomotiva*" (HABERMAS; DERRIDA, 2003, p.292, grifo meu). O "centro de vanguarda", o "core" da Europa, sua locomotiva, não excluiria, e sim permitiria a entrada na UE apenas de países que compartilhassem esse mesmo sentimento de pertencimento de-

14 Diz a introdução do artigo, intitulado "February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe": "O texto a seguir foi elaborado por Jürgen Habermas, como ficará prontamente evidente. Jacques Derrida teria gostado muito, mas devido a circunstâncias pessoais não pôde escrever seu próprio texto. Apesar disso, ele sugeriu a Jürgen Habermas que fosse o cossignatário deste apelo, e compartilha suas premissas e perspectivas: a determinação de novas responsabilidades políticas europeias para além de qualquer eurocentrismo; o pedido por uma renovada confirmação e efetiva transformação da lei internacional e de suas instituições, em particular a ONU; uma nova concepção e uma nova prática para a distribuição da autoridade estatal, etc., de acordo com o espírito, se não o sentido exato, que remete à tradição Kantiana" (HABERMAS; DERRIDA, 2003, p.291).

mocrático, sendo necessário que as identidades e solidariedades nacionais se expandam, e a elas seja adicionada uma "dimensão europeia" (HABERMAS; DERRIDA, 2003, p.293). Essa dimensão é definida por Habermas (1998, 2001) como "patriotismo constitucional", ou seja, um patriotismo formado não por vínculos "arcaicos", mas por uma aceitação comum de valores democrático-liberais e do procedimento pelo qual esses valores são estipulados (HABERMAS, 2001, p.128).

O patriotismo constitucional, segundo Habermas, permitiria o desenvolvimento de uma identidade política pós-nacional, independente das identidades culturais, frequentemente embrenhadas na nacionalidade. De acordo com essa visão, o debate público pode fazer com que os europeus atinjam princípios comuns para a integração da UE como comunidade política, institucionalizando esses princípios supostamente consensuais – Habermas estava certo de que eles seriam institucionalizados numa Constituição Europeia, o que não ocorreu, devido à oposição das populações francesa e holandesa, que rejeitaram o documento levado a plebiscito em 2004. Num sentido semelhante ao de Habermas; Rawls (1987) afirma que o consenso sobre os princípios de justiça é o aspecto fundamental para a integração de uma sociedade liberal. Em ambos os casos, a ideia é que os europeus podem constituir uma unidade política por meio de procedimentos e leis, ou seja, pelo vínculo a princípios democrático-liberais em vez de laços substantivos, já que a Europa sempre abrigará diferentes visões sobre o que é a "boa vida" – as nações. Por isso, a nação também não seria, para Rawls, um elemento de integração de sociedades liberais.

O problema central do argumento de Habermas é que o "patriotismo constitucional" como marca de identidade política implica o que Joppke (2007, 2008) denomina "paradoxo do universalismo": se a particularidade de uma sociedade está baseada em princípios democrático-liberais, como ela se distingue de outras? Como é possível criar um sentido de pertencimento a determi-

nada sociedade, e não a outra? Nesse movimento, o liberalismo procedimental foi transformado em normas substantivas,

> passou de uma estrutura procedimental de tolerância a um modo de vida substantivo, que a maioria considera o "seu" modo de vida e que se espera que também seja compartilhado por imigrantes e minorias étnicas (...). A dimensão excludente e por consequência formadora de identidade do universalismo particular pode ser formulada como a noção de que o Estado liberal é apenas para pessoas liberais. Essa é, claro, uma ideia profundamente "antiliberal" (JOPPKE, 2008, p.541).

Aparentemente oposta à lógica comunitária, segundo a qual a exclusão é feita por meio da identidade cultural – e a única possibilidade de integração do imigrante é a naturalização ou a assimilação –, a linha de pensamento habermasiana, frequentemente classificada de cosmopolita, segue o mesmo padrão de exclusão quando transforma o liberalismo numa forma de vida. É nesse sentido que o universal se torna uma particularidade, revelando seu paradoxo. Cria-se um "comunitarismo abstrato" (BALIBAR, 2004a, p.37), que suportaria as diferenças culturais em nome de um compromisso com a democracia.[15]

---

15 O multiculturalismo, neste caso, pode existir desde que a diferença esteja fora da esfera pública, pois, se visível, ela é uma ameaça à ordem nacional, é a prova de que essa ordem baseada na nação é ilusória. Em artigo no jornal britânico *The Guardian*, a respeito da expulsão de indivíduos Roma pelo governo francês em outubro de 2010, Slavoj Zizek usa a metáfora do "Outro descafeinado" para se referir a esse suposto respeito às diferenças por parte daqueles que defendem a presença dos imigrantes, desde que eles não externalizem suas particularidades: "isso nos leva ao tolerante multiculturalismo liberal de hoje como uma experiência do Outro privado de sua alteridade – o Outro descafeinado". Zizek, S. "Liberal multiculturalism masks an old barbarism with a human face", **The**

De acordo com Balibar (2004a, p.44,121-124), o Tratado de Maastricht criou uma discriminação na UE que não existia em nível nacional, pois afastou ainda mais os direitos dos imigrantes sem documentos e dos imigrantes com permanência legal dos direitos dos nacionais, já que estes passaram a ter direitos nos outros Estados membros. Segundo o autor, a integração da UE propiciou formas de "racismo europeu", em vez de criar um *ethos* político mais democrático. Para Balibar, esse *ethos* seria a única forma de o projeto da UE ser bem-sucedido. Não se trata, porém, de corroborar o argumento de Habermas de uma disposição democrática que confere identidade política, opondo-se à identidade cultural e nacional. Balibar sustenta que esse *ethos* democrático estará sempre em conflito, em formação, pois a democracia não é um conceito abstrato. A lei internacional, ainda que necessária, é insuficiente para a criação de um sentido comum de pertencimento, já que a democracia nunca está livre de tensão, já que sua negociação é permanentemente marcada pelos contextos sociais (BALIBAR, 2004a, p.184). A história da democracia é uma história de luta pela democracia, de conflito. Ainda que Habermas tente retirar a democracia do campo abstrato e localizá-la na vida social, ao defender que ela seja exercida pelas pessoas na esfera pública, por meio de práticas de comunicação, ele sustenta que esse debate público leva a um consenso – que, por sua vez, pode ser institucionalizado em normas, nas quais a identidade política se basearia. Entretanto, o consenso não se mantém como consenso numa democracia, porque é permanentemente renegociado.

Balibar sustenta que a construção política da Europa atualmente estaria paralisada não apenas por desafios institucionais e divergências ideológicas e políticas, mas também pela diversidade de estrangeiros que hoje são considerados inimigos na região,

---

Guardian, 3 out. 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/03/immigration-policy-roma-rightwing-europe>. Acesso em: 5 abr. 2011.

numa reprodução da lógica exclusiva do Estado nacional, que se repete em maior escala:

> "As contradições são cada vez mais agudas entre uma alegação e uma autoimagem democrática e universalista, e uma prática neoimperialista etnocêntrica, que parece ter combinado legados de diferentes tipos de 'impérios' que existiram no passado da Europa" (BALIBAR, 2006, p.4).

É por esse motivo que Balibar prefere falar em uma identidade transnacional, pois o termo "pós-nacional" implicaria uma transformação ou mesmo um desaparecimento da categoria do estrangeiro, enquanto essa categoria, ainda que definida de formas diferentes em cada país e momento histórico, permanece fundamental no atual debate sobre a identidade europeia num mundo globalizado, de intensa mobilidade. O conceito de identidade transnacional é também mais apropriado porque não abandona a importância que o Estado-nação ainda tem na UE, sem negar que existem estruturas administrativas e representativas supranacionais e, sobretudo, um processo de transnacionalização política em curso, ou seja, de transformações nas práticas de pertencimento.

Ao mesmo tempo em que o Estado-nação se mantém como o critério central para a concessão de cidadania, parte das atribuições do Estado é cedida para órgãos da UE – como veremos, no capítulo 3, na análise do desenvolvimento institucional da UE, com a legislação sobre imigração e as práticas de controle de entrada de imigrantes. Desse modo, a UE não é hoje uma solução pós-nacional a uma crise do Estado-nação, mas um espaço político cuja formação de identidade (sempre incompleta, como Balibar sustenta) se encontra na tensão entre um recrudescimento das consciências nacionais – das nacionalidades distintas em cada forma-nação – e a busca de um pertencimento comum em nível europeu:

> (...) a união de uma autoconsciência identitária e de práticas de exclusão e discriminação decorre tanto da persistência e da exacerbação de heranças nacionais ("Frenchness", "Germaness", e similares) como de tentativas de transferir marcas de soberania, pertencimento e subscrição a "valores" comuns ao nível europeu (BALIBAR, 2004a, p.65).

Para Balibar, a integração europeia não pode se sustentar pelo modelo nacional, reproduzindo seu critério de cidadania em nível supranacional, mas sim deve ultrapassar a concepção de soberania. Não há como responder a um processo de transnacionalização com instituições político-jurídicas que reproduzem o modelo constitucional dos Estados nacionais. Entretanto, o grande obstáculo seria, segundo ele, o contraste entre a cidadania europeia formal e um "apartheid europeu" (BALIBAR, 2004a) que empreende uma série de exclusões dentro do continente, que ignora a noção de soberania popular e a importância de uma sustentação democrática dos órgãos da UE para que eles tenham efetividade política. De acordo com Balibar (2004a, p.123), esse "apartheid europeu" é posto em marcha com o aumento dos mecanismos de controle com perfil racial e a política de vigilância dos imigrantes, numa obsessão com a produção de inseguranças coletivas, "a obsessão com a lei e a ordem que está tão intimamente vinculada à obsessão com a identidade" (BALIBAR, 2004a, p.177). A exclusão do imigrante hoje, na UE, é em grande medida empreendida por meio da racialização do outro, que se torna objeto de práticas e discursos de segurança oficiais e não oficiais, mas legitimados pelas instituições do Estado (JABRI, 2009). Ela está relacionadaa um processo de produção de inseguranças, já que a criação do perigo é condição de possibilidade de uma estrutura política ainda pensada em termos espaciais, em que a ordem é um ideal a ser atingido

(CAMPBELL, 1992; DOTY, 2003). É esse processo que será analisado na próxima seção.

Securitização: a produção da insegurança por atos de fala e técnicas de governo

Na década de 1980 e sobretudo na de 1990, os estudos tradicionais de segurança passaram a ser desafiados por análises críticas, questionadoras de seu foco exclusivo no setor militar, ou seja, da visão de que segurança diz respeito à proteção das fronteiras do Estado. Um dos principais conceitos desenvolvidos nesse período foi o de securitização, elaborado por Wæver (1995) e consolidado como um marco nos estudos de segurança em *Security: a new framework for analysis*, de Buzan; Wæver e de Wilde (1998). De acordo com essa abordagem, não existem ameaças objetivas, mas um processo que transforma determinados temas em ameaças existenciais, por meio de uma experiência intersubjetiva do que constitui o perigo, que nunca existe fora dessa percepção. Para Wæver (1995), a segurança é um ato de fala, ou seja, pronunciar que algo é um problema de segurança é justamente o que o define como tal, desde que uma audiência compartilhe esse entendimento, permitindo a adoção de medidas excepcionais. É por esse caráter processual que Wæver cunha a expressão securitização, cujo uso se tornou corrente nas Relações Internacionais. O processo de securitização compreende três etapas: a nomeação de um tema como um problema de segurança, a aceitação social dessa nomeação e a consequente autorização da adoção de medidas de emergência, fora da normalidade política (BUZAN et al., 1998, p.29). Portanto, não é qualquer prática discursiva relacionada ao campo da segurança que implica a securitização. Ela só ocorre a partir da percepção intersubjetiva da ameaça, que justifica práticas excepcionais (BUZAN et al., 1998, p.27).

Buzan et al. (1998) reagem aos termos dos estudos estratégicos da era bipolar, segundo os quais a segurança é estritamente

uma resposta militar dos Estados a ameaças a sua integridade territorial. De acordo com os autores, a identificação do que é ameaçado depende do setor em que a ameaça está inserida. Além do militar, há outros quatro setores centrais nos quais a securitização seria possível: o político, o econômico, o ambiental e o social. Em cada um deles, há um "objeto referente", ou seja, um aspecto a que pode se dirigir uma ameaça construída por atos de fala. No setor político, esse objeto é formado pela legitimidade e pela estabilidade da organização dos sistemas de governo, seja do Estado ou de um corpo político como a UE; no econômico, o objeto é o acesso aos recursos necessários para manter o bem-estar social; no ambiental, é tanto a sobrevivência de espécies quanto questões macro, como o clima global; e, no social, o objeto referente de segurança é a identidade nacional, com seus padrões de cultura, língua e religião (BUZAN et al., 1998, p.8-22-23). Dentro dessa lógica, para Wæver, a percepção da sociedade de que sua identidade é ameaçada é a principal causa da securitização da imigração nos Estados membros da UE. Com a rigidez do controle de fronteiras externas durante a integração europeia, essa securitização no setor social, por sua vez, acarreta uma reprodução da lógica da segurança estatal, de ameaça à soberania territorial (WÆVER, 1995, p.69-75).

Essa linha de pensamento diferencia os "processos de politização" dos "processos de securitização" – estes implicam a suspensão da norma pela adoção de medidas excepcionais: por estarem "acima da política", "justificam ações fora das obrigações normais do procedimento político" (BUZAN et al., 1998, p.24).[16] Para os autores, mesmo a institucionalização de medidas securitárias, como as do setor militar, não leva a securitização ao campo da política cotidiana, já que certos temas, como a segurança

16 Aqui, os autores identificam o "procedimento político" como o procedimento de negociações entre representantes do Estado: "a questão é parte da política pública, exigindo decisão do governo e alocação de recursos ou, com menos frequência, outra forma de governança pública" (BUZAN et al., 1998, p.23).

nacional, carregam implícito o significado de urgência e prioridade – e, portanto, de excepcionalidade (BUZAN et al., 1998, p.28). Desse modo, para que determinados temas securitizados voltem à esfera pública comum, deve haver um processo de dessecuritização, ou seja, uma desconstrução discursiva que retire a visão securitária de determinados temas, compartilhada por uma audiência que os reinsira no debate político cotidiano.

Outra importante abordagem surgida nos anos 1990 e incorporada às Relações Internacionais nos anos 2000 tem influência de Foucault (2008a) em sua definição de segurança como técnicas de governo. Para pesquisadores como Huysmans (2000, 2006) e Bigo (2002, 2007), a segurança não é um ato de fala, mas o resultado de uma estrutura tecnocrática, dominada pelos profissionais de segurança, que disputam a verdade de seu saber. Autores que seguem essa linha de análise estudam a racionalidade governamental da segurança, os processos burocráticos de securitização – como a política de vistos Schengen e o controle de fronteiras externas, no caso da UE, como veremos no capítulo 3 –, ou seja, a burocratização da segurança em estruturas que seriam independentes da linguagem, mas que acabam por construir uma economia discursiva. Esses autores rejeitam pensar o Estado – assim como a economia, a sociedade, a política e o meio ambiente – como uma entidade fixa e unitária, analisando-o como um conjunto de práticas burocráticas, que, aplicando determinado tipo de conhecimento a certos temas, torna-os inteligíveis como problemas de segurança (HUYSMANS, 2006, p.22).

Apesar da diferença nas abordagens entre securitização como ato de fala e securitização como técnicas de governo, todos esses autores compartilham o pressuposto de que os estudos de segurança não são um instrumento de análise e determinação do que e de quem representa uma ameaça real ou não. Eles identificam a segurança como um processo, e não como um dado objetivo.[17]

---

17 Wæver (1995) cunhou o termo securitização, mas ele hoje é usado de forma geral pelos autores que veem a segurança como um processo de construção social,

Outro ponto em comum entre essas teorias é considerar que segurança e insegurança não estão em oposição; pelo contrário, são parte do mesmo conceito (WÆVER, 1995, p.56). Em primeiro lugar, só se evoca a necessidade de segurança se há insegurança, pois, se uma comunidade se sente completamente segura, não pensa em termos de segurança. Poder-se-ia argumentar que essa operação é comum a todos os conceitos: só se conhece um porque se conhece seu oposto. Entretanto, mais do que uma mera oposição de reconhecimento, a insegurança é alimentada pela securitização. Qual é o efeito causado por militares num aeroporto, fato que hoje ocorre em alguns países da UE? Eles supostamente estão ali para dar segurança aos viajantes. Mas sua presença desperta – e não apenas responde a – um sentimento de insegurança, de que algo está errado para que eles estejam ali, já que não deveriam ter a função de policiamento.

Bigo (2002) define as técnicas de governar pela (in)segurança como "governamentality of unease", a governamentalidade do receio, da apreensão. Governa-se a partir da identificação de riscos que devem ser administrados pelas práticas de segurança. O modo de governar por meio da segurança é também o modo de governar por meio da insegurança, do receio, do risco, um modo em que "o objeto do governo não é curar ou cuidar, mas a administração da neurose e das ansiedades que a fundamentam" (ISIN, 2009, p.30).[18] De acordo com essa abordagem, a securitização não é uma prática excepcional, de ações securitárias

---

e não como resposta a ameaças objetivas.

18 Algum grau de perigo sempre foi condição para a sobrevivência do Estado, que desde sua formação precisa da manutenção da incerteza para justificar suas práticas disciplinadoras (CAMPBELL, 1992, p.11-12). Porém, nas duas últimas décadas, a facilidade de mobilidade e a transnacionalidade da economia levaram a um aumento da securitização, da produção de ameaças contra as quais se deve reagir para manter a integridade dos Estados – e, implicitamente, de suas identidades –, que ganhou mais visibilidade e legitimidade após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e em Madri (2004) e Londres (2005). Consequentemente, cresceu a literatura que investiga a criação de uma

isoladas, e sim um conjunto de práticas formador de um *continuum* de insegurança, em que ilegalidade e imigração estão vinculadas (BIGO, 2002, 2007; HUYSMANS, 2006). O momento da exceção existe, mas os autores que tratam a segurança como técnicas de governo sustentam que a securitização de temas como a imigração e o asilo se tornou, ela mesma, a norma.

É a partir da constatação dessa normalização que Bigo (2007) desenvolve o conceito de banóptico, um sistema de controle permanente, que se espalha pela vida cotidiana, numa temporalidade de continuidade e não de um momento de suspensão da norma.[19] Para Bigo (2007, p.13), os momentos de exceção são apenas o caráter mais visível, a "ponta do iceberg", que o autor exemplifica pela existência de centenas de campos de detenção para imigrantes na Europa. Diferentemente de um campo como o de Guantânamo, os campos de detenção se inserem no discurso da normalidade, transformando a arbitrariedade em regra.[20] O "ban" não significa a suspensão da norma, mas a própria norma, que "contamina" com a exceção grupos que não são seu alvo

---

cultura da insegurança, e que cunhou expressões como "sociedade mundial do risco" (BECK, 1999) e "cidadão neurótico (ISIN, 2009).

19 Bigo (2007) parte do uso que Foucault faz do panóptico de Bentham para, a partir do funcionamento de uma prisão, analisar a sociedade. Enquanto no panóptico há um controle de todos os vigiados, que sabem que estão sob uma vigilância centralizada, no banóptico apenas alguns dos vigiados são controlados, não pelo soberano, mas por um campo de relações interdependentes (aqui entra o conceito de "campo" de Pierre Bourdieu). A punição de um crime é substituída por sua antecipação e pela administração do que Bigo denomina "would be criminal", aquele que viria a ser criminoso. Ele "ainda" não cometeu crime algum, mas deve ser contido – num campo de detenção, por exemplo – antes que o faça. Passa-se da seara da lei para a da administração, que situa o imigrante numa espécie de limbo jurídico.

20 Bigo faz uma crítica a Agamben (2007), que, ao analisar o estado de exceção, detém-se no "momento soberano", o momento de suspensão da norma, sem considerar o *continuum* de exceções cotidianas, em curso na sociedade.

principal, criando um *continuum* de insegurança (BIGO, 2007, p.20).

Para Huysmans (2006, p.62), a securitização ocorre quando a apreensão se transforma em perigo existencial, numa articulação de relações sociais que, por meio do medo, reafirmam sua identidade como comunidade política, em oposição àquele que é temido. Segundo o autor, a política de segurança é uma política de conhecimento, ou seja, uma forma de instituir um regime de verdade ao determinar o que deve ser temido: "identificar fontes de insegurança é um método de lidar com a *incerteza epistemológica moderna* de que não se pode ter a certeza de como o mundo funciona, por isso não se pode saber em quem confiar" (HUYSMANS, 2006, p.54, grifo meu). O autor atenta para a busca de certeza típica da modernidade, que encontrou, na formação do Estado, uma resposta de verdade política. Huysmans ressalta o aspecto político da securitização, ou seja, chama atenção para o fato de que ela não diz respeito apenas a práticas isoladas de burocratas, mas integra campos de insegurança, em que a identificação do caos serve para dar sentido à ordem, em que a identificação da alteridade serve para dar sentido à identidade.

Mesmo definindo a securitização como construção de uma ameaça existencial, e não apenas uma "apreensão", Huysmans também não concorda com o caráter de excepcionalidade da securitização. Ele ressalta, como Bigo, que ela é uma prática cotidiana, não excepcional, ou seja, uma prática política, ainda que sua lógica seja a despolitização de certos temas (NEOCLEOUS, 2007, p.146) – como a imigração, que é tratada como uma questão técnica, que pode ser administrada pelo conhecimento burocrático e tecnológico. Para Huysmans (2006, p.133-135), a abordagem de Buzan et al. (1998) segue a lógica do pensamento político de Carl Schmitt, ao definir a securitização como a identificação de ameaças existenciais que legitimam a passagem de uma política normal para uma excepcional. Por esse motivo, Bigo e Huysmans reagem à proposta de dessecuritização como

meio de retorno de um tema ao campo da política, já que esse tema, ao ser securitizado, não saiu do campo da política. Para Buzan et al. (1998), a "política normal" se refere aos mecanismos de negociação e representação da democracia liberal, aos quais a securitização se oporia. Entretanto, Bigo e Huysmans mostram como os processos de securitização foram incorporados à democracia liberal, não se opõem a ela. Mais do que isso, a segurança é um conceito central na tradição da teoria liberal (NEOCLEOUS, 2007). A história das democracias liberais se repete na normalização da exceção:

> (...) o padrão é o mesmo: ocorre uma "emergência" na qual a segurança é ameaçada; poderes de exceção existentes são exercidos e outros são criados; esses são então gradualmente "estendidos" para além de seu escopo original; essa extensão é gradualmente justificada e legitimada, até que a polícia e as forças de segurança exerçam os poderes muito além de seu contexto original, até o ponto em que eles se tornam parte do funcionamento legal cotidiano: a emergência se torna permanente, a exceção se torna a regra. (...) Por isso a inclusão, em toda constituição democrática liberal e convenção internacional conhecidas, da possibilidade de suspensão de direitos e liberdades básicas, uma suspensão sempre conduzida com base na *segurança* mas frequentemente legitimizada em termos *liberais* (NEOCLEOUS, 2007, p.144).

De acordo com a análise da securitização como técnicas de governo, a ampliação dos objetos referentes de segurança proposta por Buzan et al. (1998) apenas aumentou o escopo de possibilidades para a securitização, sem pôr em cheque o que significa

securitizar determinados temas. Buzan et al. (1998) reconhecem que a palavra segurança carrega uma história de significados, vinculados à defesa nacional e à lógica da guerra. Porém, não consideram que, por ser inerente ao conceito de segurança, essa lógica está presente nos outros setores, não desaparece apenas com um deslocamento dos objetos referentes. Além disso, ao fazer uma separação entre Estado e sociedade – relacionando um conceito com a soberania e o outro com a identidade –, eles conferem ao Estado uma propriedade meramente territorial, desconsiderando que aquilo que o ameaça não se refere apenas a sua sobrevivência física, mas também a sua "identidade independente", ou seja, à manutenção de sua capacidade de decidir sobre sua própria constituição (HUYSMANS, 2006, p.48). O Estado não consiste apenas em um território com fronteiras delimitadas. Portanto, não há como se dividir a segurança em setores, já que o Estado não é uma entidade fixa e unitária, cuja soberania é independente das relações sociais, políticas, econômicas e ambientais.[21]

21 Por esse mesmo motivo, esses autores criticam estudos de pesquisadores que usam o conceito de segurança humana, como Ken Booth. Centrado eminentemente na normatividade, com influências da Escola de Frankfurt, Booth (2007) propõe que a segurança seja pensada não em relação ao Estado, mas em relação ao indivíduo: é sua integridade que deve ser protegida, portanto ele deve ser o alvo das medidas de segurança. Essa concepção permitiria que a segurança fosse usada com objetivos emancipatórios, propiciando a inclusão dos indivíduos, fora do campo de poder do setor militar. Porém, nesse caso, a oposição entre Estado e indivíduo também mantém a concepção de Estado como entidade essencial, sem repensar o próprio conceito de segurança, historicamente vinculado à ideia de poder e ordem – ou seja, carrega implícitas as mesmas conotações políticas das quais pretende se afastar (C.A.S.E. Collective, 2006, p.455-456). A humanidade continua a ser pensada dentro do Estado, pois, como vimos, é dentro dele que ela pode ser evocada. Mantém-se uma relação de poder e hierarquia social que torna o indivíduo um devedor da proteção estatal (MOULIN, 2012).

Ao despertar insegurança, e não apenas responder a ela, o processo de securitização determina o que é a ameaça. Instaura-se a "lógica da antecipação": os criminosos são determinados antes mesmo de cometerem qualquer crime (BIGO, 2007). Seguindo-se essa temporalidade, o imigrante, mesmo que não tenha cometido atos ilegais, é aquele que sempre carrega a potencialidade da ilegalidade, o que serve para justificar o aparato de segurança (BALIBAR, 2004a, p.62). É coerente com essa lógica, portanto, que hoje se fale em imigrante "ilegal", como se sua existência, em si, já estivesse fora da ordem natural do mundo político. Manter essa potencialidade reforça a condição do imigrante de que falamos no início do capítulo, para o qual a cidadania e mesmo a naturalização podem se manter como mero status, sem significar um pertencimento de fato. Manter essa potencialidade permite que se preserve a condição social do imigrante sempre como imigrante, e que se dê legitimidade a sua despolitização, sua transformação num mero *animal laborans*, numa força de trabalho sem voz. Como analisa Nyers,

> o que está em jogo com a securitização da migração não é tanto a efetiva deportação de estrangeiros, mas empreender a construção social de sua "deportabilidade". Essa construção tem o efeito de criar e sustentar seu status altamente precário e passível de exploração econômica. [Nicolas] De Genova conclui que *as tecnologias de ilegalidade, detenção e deportabilidade são indicativas de uma problemática maior a respeito de como entendemos o político*. Na medida em que nossos horizontes políticos são dominados pelo Estado soberano, a cidadania mantém uma relação próxima, problemática e perigosa

> com securitizações que tornam populações inteiras "abjetas", sem direitos, e abstraem o político do processo de exploração (NYERS, 2009a, p.11).

As tecnologias de ilegalidade, detenção e deportabilidade são indicativas de uma crença na tecnologia como dispositivo neutro, supostamente apolítico, que tiraria a segurança do campo da política e passaria o "problema" para o campo técnico, no qual o imigrante pode ser tratado de forma meramente instrumental. No caso da securitização da imigração, a técnica de governar o perigo empreende a "despolitização da exclusão" (NYERS, 2009a, p.11): a atribuição da cidadania apenas aos nacionais de um Estado é naturalizada. Como vimos com Sayad (1998, 2004), a tecnicização de um tema é uma das formas mais eficientes de retirar sua dimensão política. No caso da securitização, essa despolitização se relaciona à dimensão constitutiva do conhecimento sobre segurança, ou seja, a sua capacidade de delimitar um fenômeno dentro de determinados significados. O conhecimento de segurança tem uma concepção implícita sobre a essência da política e o lugar de sua prática: o Estado soberano (HUYSMANS, 2006, p.12-13, p.31-35). Se fora do Estado soberano não há política, a exclusão é reproduzida como natural, apolítica, podendo ser empreendida pela verdade tecnológica, tão fundamental no desenvolvimento do Estado moderno. Com a legitimidade de uma verdade tecnológica, supostamente neutra, os imigrantes são vistos como corpos antes de serem considerados sujeitos políticos. Vigiados, esses corpos carregam consigo as fronteiras do Estado, que alimentam indefinidamente a potencialidade de sua ilegalidade (RYGIEL, 2008, p. 222).

É importante ressaltar, entretanto, o caráter eminentemente político desse movimento de transformação da imigração num tema técnico. O imigrante é um sujeito político, sua securitização é um ato político, e o uso da tecnologia não é neutro. Técnicas de vigilância e práticas desenvolvidas de acordo com as exigên-

cias burocráticas dos profissionais de segurança envolvidos – que podem ser tanto simples formulários quanto elaborados métodos biométricos de identificação – são um indicativo de um certo entendimento do político, apoiado no Estado soberano definidor das exclusões. Mas essa decisão soberana está sempre ancorada numa cultura política, num "*ethos* de soberania" (CONNOLLY, 2004), que circula na sociedade. Como já foi ressaltado, Estado soberano e sociedade não são independentes, ou seja, a soberania não se localiza no Estado como ente abstrato e unitário. Por esse motivo, a securitização não pode ser abordada a partir de uma ampliação de setores ameaçados ou da transferência da segurança do Estado para o indivíduo. Na medida em que o Estado é pensado além de um corpo territorial, a securitização também pode ser pensada além do controle de fronteiras.

Num mundo de relações transnacionais, as práticas que envolvem o controle territorial não são suficientes para barrar aqueles corpos que carregam consigo as fronteiras, vivenciando cotidianamente um processo de securitização. Consequentemente, há uma securitização interna, processo em que o controle da população, ou seja, a biopolítica, é crucial (HUYSMANS, 2006; RYGIEL, 2008). A biopolítica, nos termos de Foucault (2008b), não é empreendida pela externalização territorial ou por regras judiciais, mas pela manutenção de um padrão da população, por práticas de "identificação e monitoramento de desenvolvimentos irregulares que possam pôr em perigo uma regularidade ideal", internalizando o perigo nessa população (HUYSMANS, 2006, p.100). A população é controlada pela identificação e pela correção de irregularidades. Um dos principais mecanismos biopolíticos hoje, no que tange à regulação da imigração, é a racialização da cidadania, a partir de cálculos que preveem a "invasão" de grupos que ameaçariam destruir a regularidade ideal da sociedade, justificando sua exclusão, como veremos no capítulo 4, em relação aos Roma e aos muçulmanos. Criam-se mecanismos de identificação daqueles que, não sendo cidadãos – apenas corpos

biológicos – têm maior probabilidade de serem um risco para a normalidade, para o padrão esperado de uma população. Veremos como mesmo o cidadão pode ser irregularizado, caso ameace desestabilizar esse padrão (NYERS, 2011).

Na "domesticação da mobilidade" (WALTERS, 2009, p.45) empreendida pela biopolítica, segue-se a lógica da antecipação, de determinar quem pode representar um risco no futuro, mesmo antes que o risco aconteça. Há um livre movimento cujo excesso precisa ser controlado, e o controle, nesse caso, é focado no tempo, e não no espaço (HUYSMANS, 2006, p.101; BIGO, 2007). Portanto, o deslocamento de fronteiras possibilitado pelas técnicas de vigilância não produz necessariamente o enfraquecimento ou o desaparecimento do Estado. Como analisa Rygiel (2008, p.227), a transferência de poder para atores privados no processo de securitização fortalece o Estado, porque reitera o princípio de exclusão inerente a ele por meio de práticas empreendidas por profissionais e tecnologias de segurança. A construção de uma cidadania inclusiva não é, portanto, corolário de uma maior transnacionalidade entre os Estados no que diz respeito à troca de informações sobre segurança.

A análise a que se propõe esta pesquisa se opõe à divisão de setores e seus respectivos objetos referentes – o que Huysmans (2006, p.19-22) denomina "widening debate" –, além de considerar a securitização não como prática de exceção, mas como prática política. Mesmo quando justificada por uma aparente medida de emergência, o simples fato de tratá-la como excepcional é, em si, político. Mas a pesquisa traz do conceito de Wæver a importância de se pensar em como essa securitização também é operada por meio da linguagem. Apesar de os autores que analisam a segurança como técnicas de governo não negarem o caráter performativo da linguagem de segurança e o espetáculo político de partidos e associações, como Huysmans (2006, p.8-25-82), eles priorizam as práticas burocráticas, que seriam mais importantes do que a mobilização política e a representação. Entretanto, as

técnicas de governar o perigo estão diretamente relacionadas às representações do imigrante – em falas, textos e imagens – feitas por representantes políticos e pela mídia. Algumas dessas representações ganham contornos de emergência – numa construção política do que é ameaçador – mas muitas passam despercebidas, são consideradas inofensivas, ainda que também securitizem o imigrante em sua repetição (e aceitação) cotidiana. Um exemplo é a expressão "imigrante ilegal", que, repetida frequentemente no noticiário sobre imigração, implica uma noção de criminalidade que reifica um grupo e, ao fazê-lo, evoca sua existência. Adjetivar o imigrante como ilegal é um exemplo de ato de fala que institui em sua própria existência – ele *é* ilegal – uma relação com o crime, hoje reproduzida pela mídia e mesmo por quem luta pelos direitos humanos e defende a presença de imigrantes – muitas vezes também com argumentos técnicos, como estatísticas e previsões demográficas. O termo tem autorização social. Por isso, este estudo incorpora a linguagem como mecanismo crucial de securitização da imigração na UE. Mas antes, no capítulo 3, vamos analisar, por meio da legislação e das práticas de (in)segurança, como a evolução das instituições da UE não significou uma ampliação de práticas democráticas, tampouco desafiou as fronteiras identitárias dos Estados membros.

3

A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade

Depois da grave crise do euro em 2010, o ano de 2011 começou apontando um outro dilema para a União Europeia (UE), sem que o primeiro desse sinais de solução. O princípio de livre circulação no interior da unidade política, pelo qual ela nasceu e que é evocado como mostra de êxito de um projeto pós-nacional, foi contestado pelos governos de três dos seis Estados fundadores da Comunidade Econômica Europeia, embrião da UE. O então primeiro-ministro da Itália, Silvio Berlusconi, e o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, pediram em abril de 2011 uma reforma urgente do acervo Schengen, tendo o apoio do governo da Alemanha. A legislação extinguiu o controle de pessoas nas fronteiras internas dos países signatários em 1995, desde então permitindo a mobilidade pelo espaço Schengen de todos os que estejam em qualquer um desses países, sejam eles cidadãos dos Estados membros ou não.[1] A proposta de reforma visava aumentar as possibilidades de retorno do controle nas fronteiras internas – exceções para a regra da livre circulação já são previstas pelo Código das Fronteiras Schengen, de 2006 – e reforçar as barreiras na fronteira externa da UE, e foi criticada por representantes de outros países da entidade política, como a Espanha, cuja então

1 O acordo intergovernamental se tornou parte do direito da UE em 1997, com o Tratado de Amsterdã.

ministra de Assuntos Exteriores e Cooperação, Trinidad Jiménez, alegou que a reforma significaria "dar um passo atrás nas conquistas da UE".[2]

O pedido de reforma à UE se deu no contexto de uma crise diplomática entre Itália e França, depois que este país interrompeu o tráfego de trens vindos da cidade italiana de Ventimiglia, fronteiriça entre os dois Estados, para impedir a entrada de imigrantes tunisianos, no dia 17 de abril de 2011. Com o aumento da emigração da Tunísia, devido aos conflitos políticos no país, o governo italiano deu vistos temporários de seis meses a milhares de tunisianos, já que assim eles poderiam sair da Itália e entrar legalmente na França, país de destino da maioria. A reação francesa se apoiou no artigo 25° do Código Schengen, que prevê a possibilidade de retorno dos controles nas fronteiras entre os Estados membros no caso de ameaça à segurança nacional e à ordem pública. Com base na legislação, a justificativa francesa foi aceita pela Comissão Europeia, órgão independente dos governos nacionais, que tem por função representar os interesses da UE, tanto na execução das políticas europeias quanto na proposição de leis.[3] Com a concessão de vistos e a quebra da regra de livre circulação, Itália e França tentavam se livrar de um problema, sem refletir sobre o que significava jogar cidadãos tunisianos de um lado para o outro. As reações de urgência se reforçaram

---

2 Mora, M. "París y Roma exigen restringir la circulación de inmigrantes en la UE". *El País*, 27 abr. 2011. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Roma/exigen/restringir/circulacion/inmigrantes/UE/elpepuint/20110427elpepiint_9/Tes>. Acesso em: 30 abr. 2011.

3 As propostas legislativas da Comissão Europeia são aprovadas tanto pelo Parlamento Europeu, formado por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados membros a cada cinco anos, quanto pelo Conselho da União Europeia, formado por ministros dos Estados membros. O Conselho Europeu é formado pelos chefes de Estado e de governo dos Estados, que se reúnem para decidir o que não foi decidido pelo Conselho da União Europeia e para debater sobre grandes temas políticos da UE, como a imigração. O Poder Judiciário é representado pelo Tribunal de Justiça, com juízes dos Estados membros.

num contexto de conflitos políticos multiplicados no Norte da África, que impulsionou a emigração para outros países europeus do Mediterrâneo, como a Grécia.[4]

O dilema amplamente midiatizado não é, entretanto, novo. Ele representa a tensão entre a mobilidade e a rigidez das fronteiras que permeou todo o processo de integração europeia e que, sob a influência de circunstâncias políticas, teve momentos de maior e menor intensidade. A ilha italiana de Lampedusa, primeiro destino europeu de muitos dos tunisianos, há muitos anos está na mídia por receber grande parte dos emigrantes saídos do Norte da África. Para frear esse movimento, além do reforço de equipes de controle no Mediterrâneo, coordenadas pela agência europeia Frontex[5], um campo de detenção para imigrantes foi construído na ilha. Os Estados membros da UE, que tem mais de 200 campos para imigrantes à espera de deportação ou admissão, vêm incentivando sua construção fora da Europa, e hoje já há dezenas deles em países como a Tunísia, a Líbia e a Argélia. Com esse deslocamento territorial, os Estados se eximem da responsabilidade soberana sobre os que enviam para os campos (BIGO, 2007, p.5). As Ilhas Canárias e a fronteira da Grécia com a Turquia, onde o governo grego construiu um muro de 12,5 quilômetros de arame farpado, são outros exemplos de locais onde recursos foram investidos para fortalecer as barreiras contra os imigrantes indesejados.

4 A emigração do Norte da África decorre não apenas da proximidade física, mas da experiência colonial. Em Tunísia, Marrocos e Argélia, a colonização francesa criou vínculos linguísticos e sociais, e os nacionais das colônias foram atraídos como imigrantes antes mesmo da independência, em 1956 (Tunísia e Marrocos) e 1962 (Argélia).

5 Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Países da UE, criada em 2004 para ajudar os Estados membros no controle das fronteiras externas.
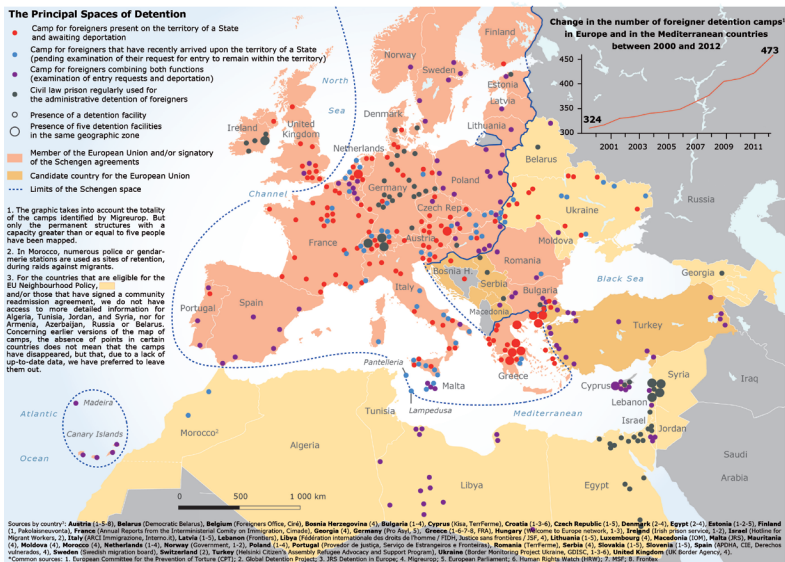
Imagem 1 - Mapa dos campos de detenção na Europa e na região em torno do Mar Mediterrâneo, com dados de 2012, elaborado pelo Migreurop, formado por 43 associações e 37 membros individuais de Oriente Médio, África e Europa. Os Estados rosa fazem parte da União Europeia ou do acervo Schengen; os Estados em marrom escuro são países candidatos; e os em marrom claro têm acordos especiais com a UE por meio da Política Europeia de Vizinhança. Os pontos vermelhos indicam campos onde há imigrantes à espera de deportação; os azuis claros, imigrantes recém-chegados à espera de análise de seu pedido de entrada; os azuis escuros, ambos os casos. Os pontos pretos são prisões regularmente usadas para a dentenção administrativa de imigrantes. O pontilhado azul delimita o espaço Schengen. O Migreurop não tem dados detalhados de Argélia, Tunísia, Jordânia, Armênia, Azerbaijão, Rússia, Belarus e Síria.

Fonte - Disponível em: <http://www.migreurop.org/rubrique266.html>. Acesso em: 31 mar. 2013.

O dilema também representa o peso que o Estado-nação ainda tem na administração dessa tensão, já que a UE não foi concretizada como um modelo político alternativo, suplementar ao modelo estatal, mas como reprodução de sua lógica de exclusividade em termos nacionais. Na modernidade, a fronteira é a condição não democrática que garante as instituições democráti-

cas e, como tal, é sacralizada (BALIBAR, 2004a, p.109). Na Europa, a produção de fronteiras, uma função eminentemente dos Estados, não foi flexibilizada, mas reforçada pelas leis e práticas securitárias da UE. Como veremos por meio do desenvolvimento das instituições da UE, no jogo de forças entre mobilidade e controle, as políticas de imigração têm pendido para o lado da repressão. Esse jogo de forças não é tanto um processo de oposição, mas de tensão, já que as sociedades liberais dependem da mobilidade, regulando seu excesso por meio das práticas de segurança (HUYSMANS, 2006; BIGO, 2011). No caso da UE, a livre circulação é um dos princípios máximos, no qual o projeto se sustenta, mas ela precisa ser regulada. A mobilidade rumo a Lampedusa, por exemplo, que resulta em renda com o turismo na ilha paradisíaca, não pode ser prejudicada pelas "massas" de africanos que chegam à ilha em barcos precários.

Doty (2003) se serve dos conceitos de "polo esquizofrênico" e "polo paranoico do desejo", desenvolvidos por Gilles Deleuze e Felix Guatarri, para tratar dessa tensão típica do Estado moderno liberal, que as instituições europeias não superaram. O primeiro é constituído pelas forças de desterritorialização, que rompem os códigos, desviando-se de normas rígidas, enquanto o segundo é formado pelas forças que buscam recodificar e reterritorializar padrões e identidades fechados.

> O capitalismo simboliza o polo esquizofrênico do desejo, porém ele só funciona sob a condição de inibir sua tendência a deslocar seus próprios limites. Portanto, junto com o movimento de desterritorialização há o muitas vezes violento movimento de reterritorialização – o que de forma alguma é meramente uma operação técnica, mas sim moldada de várias formas por aparatos formais do governo, pela força da lei e da ordem e por um conjunto de diversas forças sociais (DOTY, 2003, p.12).

A lógica política estatal precisa do polo esquizofrênico, de um tanto de desordem, para justificar suas práticas repressivas, ou seja, para legitimar a necessidade de seu papel reordenador (CAMPBELL, 1992). Se essa é uma tensão crucial da modernidade, ela é hoje evidenciada num mundo em que sacrilégios à fronteira são cometidos periodicamente. A tríade fronteira, identidade e ordem, sustentadora da política centrada no Estado, é desafiada na contemporaneidade por vínculos sociais transnacionais superpostos, e não exclusivos (ALBERT et al., 2001). Entretanto, enquanto novas relações sociais se desenvolvem dessacralizando a rigidez das fronteiras, grande parte das instituições políticas, como as da UE, mantém a lógica de exclusividade. Na UE, a transferência de poderes para instituições supranacionais não originou uma mudança do princípio de cidadania vinculado à nacionalidade. Se por um lado a integração europeia resultou numa transnacionalização das lutas dos imigrantes, que não se apoiam mais somente em instâncias nacionais ou subnacionais para legitimar seus direitos políticos (HUYSMANS, 2006, p.111), a europeização do tema da imigração não significou, até hoje, a institucionalização de uma cidadania que ultrapasse os parâmetros nacionais e legitime outras formas de pertencimento. Numa integração que reproduz esses parâmetros e mesmo os reforça, a cidadania europeia não pode ser classificada de pós-nacional.

Neste capítulo, veremos como a securitização da imigração, ou seja, a identificação do imigrante como uma ameaça à UE e a seus 28 estados membros, está intimamente relacionada ao desenvolvimento de uma área de livre circulação no interior da comunidade, acelerado a partir dos anos 1990. Desde então, as medidas de controle de fronteiras externas da UE se tornaram mais rígidas, institucionalizando a imigração como uma das principais ameaças à manutenção do “espaço de liberdade, segurança e justiça” definido pelo Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e implementado em 2009. Nessa pretensão de unir liberdade e segurança, a política de imigração comunitária passou a ter como alvo a restrição de entrada de pessoas vindas do exterior da área,

para garantir que a circulação interna na UE fosse realizada apenas por aqueles autorizados por ela. Veremos como as leis e práticas criadas no processo de integração da UE contribuíram para a securitização do imigrante, ou seja, construíram e legitimaram a imigração como fonte de ameaça existencial.

No capítulo 2, abordamos a securitização sempre tendo o Estado como referência, um Estado não reificado, que engloba processos sociais de identificação. A UE, por sua vez, não é uma versão em maior escala de um Estado, mas tampouco significa apenas um meio facilitador de relações intergovernamentais. A partir de sua evolução legislativa, veremos como a UE legitimou uma forma de organização política que, ao mesmo tempo em que tem suas instituições próprias, ainda depende em grande medida das decisões dos Estados ou de seu consentimento para a tomada de decisões – o que se verifica, por exemplo, na subordinação da cidadania europeia às cidadanias nacionais. Nessa ambiguidade, a europeização da imigração nas últimas duas décadas não originou práticas mais inclusivas em relação aos imigrantes, e sim o reforço da securitização.

A imigração securitizada nas origens da União Europeia

A origem da União Europeia remonta à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), criada pelo Tratado de Paris (1951) por França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, com o objetivo de criar regras comuns para as indústrias de carvão e aço, em direta relação com o controle de fabricação de armas no pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1957, os mesmos países decidiram ampliar sua cooperação econômica e, nos Tratados de Roma, instituíram a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que entraram em vigor no ano seguinte. A CEE já estipulava a futura criação de um mercado comum, de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre os Estados signatários – objetivo que só se consolidou nas décadas de 1990

e 2000. Com a institucionalização da União Europeia, em 1992, a CEE e a Euratom (a Ceca foi extinta em 2002) se uniram sob o nome de Comunidade Europeia, sendo apenas uma parte da instituição política UE, ao lado das instâncias intergovernamentais.

As comunidades europeias foram criadas com o intuito de, por meio da cooperação entre os Estados, fortalecer uma região destruída pela guerra, que precisava reerguer sua infraestrutura e sua economia, e fazer frente às duas novas potências mundiais: Estados Unidos e Rússia. Nesse momento inicial, nos anos 1950, os imigrantes eram, de forma geral, desejados na Europa Ocidental, que promoveu o incentivo à imigração por meio de programas temporários de trabalho. França, Alemanha Ocidental e Holanda, três dos seis fundadores da integração europeia, estão entre os principais países europeus que atraíram "trabalhadores convidados", de áreas como o Norte da África e a Turquia. Mas o convite tinha prazo de validade. Nas décadas seguintes, com a progressiva reconstrução da Europa e os custos de manutenção do Estado de bem-estar social e de sustentação econômica, muitos países deixaram de renovar os contratos de trabalho, sobretudo na década de 1980, quando as tensões políticas na União Soviética e na América Latina estimularam a emigração à Europa Ocidental (MONTEIRO, 2006, p.86-88).

O imigrante foi útil até o momento em que não se precisava mais de sua força de trabalho; na medida em que sua função instrumental para a recuperação da Europa se esgotou, ele podia voltar para casa. Para muitos imigrantes, porém, os Estados europeus para onde foram "convidados" a trabalhar eram então sua casa, já que ali fixaram lares, formaram família ou estimularam seus parentes a emigrar, por identificarem melhores condições de vida nas sociedades de imigração do que em seus países de origem. Convidaram-se forças de trabalho, cujo caráter temporário implicava uma potencial exclusão da sociedade, ou seja, o retorno do imigrante a seu lugar de origem assim que seu trabalho não tivesse mais utilidade. Porém, os supostos *animais laborans*

(ARENDT, 2000, p.31) eram sujeitos sociais e políticos desde sua emigração, uma decisão que, motivada por condições econômicas, não deixa de ser política. Consequentemente, no fim do século XX, grande parte dos Estados da Europa Ocidental passou a ser formada por sociedades multiculturais, com filhos e netos de imigrantes nascidos nesses países e, portanto, seus cidadãos – ainda que muitos permanecessem imigrantes de fato pelo isolamento político nesses Estados e por sua condição social, que os manteve como corpos de trabalho não qualificado (SAYAD, 1998, 2004).

As mudanças mais efetivas em relação ao significado da imigração na CEE ocorreram nos anos 1980, com o gradual crescimento de uma política de insegurança da qual os imigrantes, que nesse momento fincavam raízes na Europa, passaram a ser um dos principais alvos. Entretanto, já havia antes um embrião de uma política de imigração comum e mais restritiva. Em 1968, o Regulamento 1612 da Comunidade Econômica Europeia, relativo à livre circulação dos trabalhadores na comunidade, fez uma distinção entre o direito de livre circulação dos nacionais dos Estados membros e o direito de livre circulação dos nacionais de Estados não pertencentes à comunidade, porque já vislumbrava a futura extinção de controles nas fronteiras internas da CEE (HUYSMANS, 2006, p.68). A partir de então, passaram a ser mais regulares os discursos e práticas que identificam o imigrante como um fator de ameaça à ordem pública, ao Estado de bem-estar social e às identidades culturais dos Estados membros. Em 1986, por exemplo, o Grupo de Trevi – independente da CEE, mas formado por 12 países europeus –, ao se reunir para discutir medidas contra o terrorismo, tratou também da necessidade de controle da imigração na Europa. Essa justaposição dos significantes "imigração" e "terrorismo"/"crime" se tornaria constante nos tratados e resoluções da UE, transformando o imigrante numa ameaça não por sua definição como tal, mas pelo contexto em que é inserido (HUYSMANS, 2006, p.3-4).

Em 1985, o Acordo de Schengen – que nasceu independente da CEE, mas foi incorporado à estrutura legal da UE na década seguinte – determinou a extinção do controle de pessoas nas fronteiras internas entre Alemanha (Ocidental), França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Os procedimentos para a efetivação dessa medida foram consolidados numa convenção de 1990, mas o acordo só entrou em vigor em 1995, com a adoção de regras comuns e de cooperação intergovernamental para garantir os controles nas fronteiras externas do espaço Schengen.[6] A lógica era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação do excesso de liberdade pelo reforço dos controles das fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os imigrantes sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade.

Quando a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen entrou em vigor, a UE já tinha sido instituída pelo Tratado da União Europeia, ou Tratado de Maastricht[7], que, assinado em 1992 e implementado no ano seguinte em 12 países, lançou as

---

6 O espaço Schengen, hoje formado por 26 Estados, não corresponde integralmente ao território da UE. Reino Unido e Irlanda não aboliram o controle de fronteiras, por opção, mas mantiveram a cooperação policial e judiciária em matéria penal e a troca de informações sobre a circulação de pessoas. Já Bulgária, Chipre e Romênia só extinguirão os controles quando o Conselho Europeu considerar que eles já cumprem as condições para tal. Os outros 22 Estados da UE fazem parte integralmente do Espaço Schengen, além de Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein. A Croácia entrou na União Europeia em 1º de julho de 2013 e, como Bulgária, Chipre e Romênia, sua integração ao espaço Schengen não é imediata.

7 O Ato Único Europeu, assinado em 1986 e implementado em 1987, fez a primeira revisão do Tratado de Roma, que aumentou a competência do Parlamento Europeu e previu a uniformização das legislações nacionais relativas ao

bases da integração política, da passagem de uma comunidade baseada apenas na cooperação econômica intergovernamental à consolidação de instâncias políticas comunitárias, independentes das instituições dos Estados nacionais. Entretanto, Maastricht foi mais uma carta de intenções de integração política, já que a intergovernamentalidade continuou prevalecendo, num contraste com a unificação econômica, permitida pela previsão de uma moeda única, o euro (CAMARGO, 2008, p.490) – que desde 1999 é usado nos mercados financeiros e desde 2002 circula em notas e moedas (num território também não totalmente congruente ao da UE). A UE foi organizada em três pilares: a Comunidade Europeia, nova denominação da CEE[8]; a Política Externa e de Segurança Comum; e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Enquanto o segundo e o terceiro pilares abarcavam temas de caráter intergovernamental, ou seja, de decisão entre os Estados membros, o primeiro pilar criou instituições supranacionais, reforçando o poder do Parlamento Europeu. Apesar disso, como a imigração ficou vinculada ao terceiro pilar, o tema continuou a cargo dos Estados nacionais, que apenas cooperavam entre si.[9] No que diz respeito à política de imigração, portanto, o Tratado de Maastricht não significou uma comunitarização, mas a formalização de uma cooperação intergovernamental que era informal antes de 1993, quando o tratado entrou em vigor.

A institucionalização de uma cidadania europeia reflete essa retórica de supranacionalidade que, na prática, revelou que os Estados membros ainda são as instâncias de decisão do pertencimento político. Dois dos objetivos da UE estipulados pelo tra-

---

comércio comunitário num período de seis anos, o que culminou no Tratado de Maastricht.

8 O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) altera provisões dos tratados que instituem as Comunidades Europeias.

9 A partir de 1995, a troca de dados entre os Estados passou a ser feita por meio do Sistema de Informação Schengen, no qual cada país dispõe sua lista de indivíduos indesejados.

tado são a "afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum", e o "reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União".[10]e[11] Diz o artigo 8º do Tratado: "É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro".[12] Os nacionais de um Estado membro passam a ter direitos válidos nos outros Estados membros, como circulação, residência e trabalho, "sem prejuízo das limitações e condições previstas" no tratado; direito a eleger e ser eleito nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu, representando o Estado membro de sua residência, sem diferença em relação aos nacionais desse Estado; direito a representação diplomática; e direito a fazer petições ao Parlamento Europeu e se dirigir ao Provedor de Justiça, nomeado pelo Parlamento para receber queixas sobre o funcionamento das instituições comunitárias.[13] Portanto, por ser condicionada pela nacionalidade dos Estados da UE, a cidadania europeia significou exatamente o reforço dos direitos dos nacionais desses membros, sem propiciar novas formas de pertencimento político. Formalizou-se, portanto, uma diferença maior entre os direitos dos nacionais e dos não nacionais dos Estados membros – ainda que, na prática, como veremos, haja uma

10 Tratado de Maastricht, 29 jul. 1992.

11 Todas as citações da legislação e dos documentos da União Europeia são retiradas das versões oficiais em português, com alterações apenas de ortografia.

12 Uma das declarações anexas ao Tratado de Maastricht afirma: "A Conferência declara que, sempre que no Tratado que institui a Comunidade Europeia é feita referência aos nacionais dos Estados-Membros, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-Membro. Os Estados-Membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração."

13 Artigos 8º A, B, C e D do Tratado de Maastricht.

hierarquia na cidadania mesmo entre os nacionais. Um cidadão de um país terceiro que tenha residência oficial por uma década num dos Estados da UE, onde estão todas as suas relações pessoais e profissionais, pode não ter direitos que um nacional de outro país da UE passa a ter com a cidadania europeia, mesmo que este tenha acabado de se mudar para um novo país da UE.

O Tratado de Amsterdã[14], assinado em 1997 e adotado em 1999, estipulou mais um direito ao cidadão de um Estado membro nos outros Estados membros: o de se dirigir e ter respostas das instituições da UE na mesma língua que a sua. Ao artigo 8º do Tratado de Maastricht, que define a cidadania europeia, foi acrescentada a frase: "a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui". Entretanto, a complementariedade a que se refere o Tratado continua dizendo respeito apenas aos cidadãos dos Estados membros. Em vez de criar novas possibilidades de institucionalização do pertencimento político, a nova frase reforça ainda mais a importância das cidadanias nacionais, na ressalva de que elas não são substituídas, ou seja, a nacionalidade ainda é o critério de concessão da cidadania. Não se pode, portanto, denominar a cidadania europeia de pós-nacional, já que ela é diretamente determinada pela nacionalidade.

Foi com o Tratado de Amsterdã que a comunitarização das políticas de imigração foi oficializada, por meio do Título IV do Tratado que Institui a Comunidade Europeia[15], denominado *Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas*, que lista uma série de medidas genéricas a serem tomadas pelo Conselho Europeu, com o objetivo de "criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça": formato unificado de vistos, controle comum das fronteiras externas da UE e regras harmonizadas para assegurar a livre circulação entre as fronteiras internas. Desse modo, as medidas relativas a vistos

14 Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, membros da UE, não assinaram o tratado.

15 O Tratado de Amsterdã engloba o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

e controle de fronteiras passaram a ser temas de competência da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, instâncias supranacionais.[16] O Tratado de Amsterdã incorporou o acervo Schengen por meio de um protocolo, ou seja, transformou a Convenção de Schengen, um acordo intergovernamental, em parte do direito da UE.[17] De acordo com o artigo 2° do novo Tratado da União Europeia, a liberdade de movimento entre os Estados deveria ser compensada pelo reforço da segurança, à qual a imigração formalmente aparece como uma ameaça, mais uma vez justaposta ao perigo do crime: "que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade". Esse nexo entre liberdade e segurança é um objetivo que o Tratado de Amsterdã acrescenta ao Tratado de Maastricht.

Nessa comunitarização oficial da política de imigração já começa a se delinear a tensão entre a cessão e a manutenção de soberania dos Estados nacionais. Apesar da transferência do tema para o pilar comunitário, o artigo 68° do Tratado de Amsterdã afirma que o Tribunal de Justiça não tem competência, "em caso algum", para se pronunciar sobre "decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna". Essa exceção afeta diretamente a imigração, já que o próprio tratado a institucionaliza como um tema de segurança. Isso significa que a transferência do tema para o primeiro pilar não significou a cessão de competência dos Estados nacionais para a UE no que tange à imigração, já que todos os Estados membros poderiam – com base no próprio Tratado de Amsterdã – adotar decisões

16 O Tratado de Amsterdã transferiu o tema da imigração do terceiro pilar, intergovernamental, para o primeiro, supranacional.

17 Quando o acervo Schengen foi incorporado ao Tratado de Amsterdã, 13 membros da UE faziam parte do espaço Schengen – todos os Estados membros com exceção do Reino Unido e da Irlanda, que até hoje não integram a área, mantendo o controle de suas fronteiras.

próprias em relação aos imigrantes, com o argumento de manutenção da ordem e da segurança públicas. A ameaça à ordem e a ameaça à segurança passavam a ser as duas condições de exceção por meio das quais os Estados conseguiriam manter poderes discricionários sobre os desejados e os não desejados no interior do território nacional. Essa mesma justificativa é usada por Estados membros para reintroduzir o controle temporário de suas fronteiras, assim como fez Sarkozy no caso dos imigrantes tunisianos vindos da Itália em abril de 2011. A medida está prevista no Código das Fronteiras Schengen, também em "caso de ameaça à ordem pública ou à segurança interna", como veremos adiante.

As medidas restritivas listadas pelo Título IV progressivamente ganharam forma em diretivas e regulamentos posteriores. Em 1999, ano da implementação do Tratado de Amsterdã, o Conselho Europeu se reuniu em Tampere, na Finlândia, para formalizar a criação de um "espaço de liberdade, segurança e justiça", com um programa de metas a serem cumpridas nos cinco anos seguintes. Em 2004, o Programa de Haia estipulou novos objetivos, como o desenvolvimento dos indicadores biométricos e de uma gestão integrada das fronteiras externas, salientando ainda mais a necessidade de "equilíbrio" entre liberdade e segurança, justificado pelos atentados terroristas de 2001, nos Estados Unidos. Junto ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos, o programa incluiu a "imigração ilegal" numa lista de ameaças às fronteiras da UE. O Programa de Haia ainda manteve a tensão entre a integração europeia da política de imigração e a resistência dos Estados nacionais, já que as regras de trabalho para imigrantes continuaram a ser de competência dos Estados membros, que, assim, mantiveram prerrogativas importantes no que diz respeito à política de imigração (BENDEL, 2007, p.34).

Alguns autores identificam uma mudança de direção na política de imigração da UE do Programa de Tampere para o Programa de Haia, argumentando que o primeiro teve uma preocupação em tratar da proteção e da inclusão dos imigrantes,

apesar de seu objetivo ser a formação de uma política externa e de segurança comum (BENDEL, 2007, p.35-37), e que o foco nos direitos humanos foi substituído pelo foco num equilíbrio entre liberdade e segurança de 1999 para 2004 (BIGO et al., 2007, p.14). Entretanto, ainda que demonstre um endurecimento, o programa de Haia foi mais de continuidade do que de oposição a Tampere. O Tratado de Amsterdã e o Programa de Tampere já enquadravam a imigração em termos securitários, reforçados a partir de então (GEDDES, 2007, p.52).

Em primeiro lugar, o 11 de Setembro não foi o catalisador da securitização da imigração na UE, mas uma circunstância política que propiciou o reforço de medidas securitárias, que, como vimos, já estavam em curso. Além disso, é importante destacar o momento de integração que a UE vivia quando o Programa de Haia foi elaborado. O Conselho se reunia meses depois que à UE eram integrados dez novos Estados membros – da Europa Oriental e do Sul, que se afastam do "núcleo vanguardista da Europa" de que falam Habermas e Derrida (2003), ou seja, dos fundadores da CEE –, num alargamento sem precedentes desde a sua criação: Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Lituânia, Letônia, Hungria, Malta e Chipre.[18] Seguindo a lógica das "medidas compensatórias", restrições mais concretas deveriam ser empreendidas para garantir que essa expansão comunitária não ameaçasse a segurança da UE.

18 Os alargamentos anteriores foram em 1973, com Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; 1981, com a Grécia; 1986, com Portugal e Espanha; e em 1995, com Áustria, Suécia e Finlândia. Posteriormente, em 2007, foi a vez de Bulgária e Romênia; e, em 2013, da Croácia. Turquia, Islândia, Montenegro e a antiga República Iugoslava da Macedônia são candidatos oficiais à entrada na UE.

O projeto constitucional, o Tratado de Lisboa e a administração da imigração

Em 2004, ano do maior alargamento da UE, foi criada a Frontex, agência europeia responsável pelo controle operacional das fronteiras externas dos países membros da UE, já que parte dessas fronteiras se deslocaria para o Leste e o Sul da Europa, nas vizinhanças de países de emigração indesejada, do Norte da África e do Oriente Médio. A intensificação das medidas restritivas culminou com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, ano da incorporação de outros dois Estados do Leste Europeu: Bulgária e Romênia, que, apesar de membros da UE, ainda não fazem parte do espaço Schengen. Também em 2007, todos os países anexados em 2004, com a exceção do Chipre, passaram a fazer parte do espaço Schengen, ou seja, a abolir os controles nas fronteiras internas. Chipre, Bulgária e Romênia ainda mantêm os controles, até que o Conselho Europeu decida que eles têm condições de extingui-los, o que inclui a adoção de medidas restritivas à imigração. Portanto, tornar-se um Estado membro não significa a aquisição imediata de todos os direitos comunitários, como o acervo Schengen, que faz parte da legislação da UE. A entrada desses países no espaço Schengen depende da aprovação de todos os Estados da área, ou seja, um Estado pode isoladamente barrar a incorporação de outros, instituindo uma hierarquia de integração e cidadania.[19]

Como condição para serem aceitos na UE, os Estados candidatos adaptaram suas políticas nacionais de segurança, aumentando os controles nas fronteiras externas, a vigilância e

19 Em junho de 2011, o Parlamento Europeu aprovou um relatório favorável à entrada de Bulgária e Romênia no espaço Schengen, mas o então Ministro de Imigração, Integração e Asilo da Holanda, Gerd Leers, propôs o adiamento da decisão para 2012. Isso não se concretizou, pois as exigências se tornaram mais rigorosas devido à crise econômica. Mais uma vez, nota-se a tensão entre a liberação e a repressão da mobilidade na UE.

os sistemas de informação internos. Na Polônia, por exemplo, houve uma transformação substantiva na legislação e nos discursos políticos para que a política de imigração fosse adaptada às exigências da UE, com o aumento da percepção da imigração como ameaça, ainda que a proporção de imigrantes que chegam à Polônia seja baixa no contexto europeu (ETTE; FAIST, 2007, p.17). Mesmo antes de 1997, quando começaram as negociações com a Polônia, finalizadas em 2004, o país já era influenciado pela política de imigração europeia, em vista da necessidade de regular a entrada e a residência de imigrantes russos e de países do Leste em conflito após o fim da Guerra Fria (ETTE; FAIST, 2007, p.22). Mas, com a possibilidade de fazer parte da UE, essa influência foi reforçada. A então Europa dos 15 exigia a reforma da política de imigração, em direção a um processo de securitização, já que, mesmo com baixo índice de emigrantes, a Polônia era percebida como um país de trânsito de imigrantes de outros países do Leste Europeu. A Grécia, membro desde 1981, também teve que cumprir requerimentos até que pudesse fazer parte do espaço Schengen, como reforçar a vigilância em suas fronteiras marítimas e transformar seu padrão de vistos (ETTE; FAIST, 2007, p.23). Ela era vista como um país propício ao "shopping de vistos", ou seja, um lugar em que sua concessão seria mais fácil, permitindo que o estrangeiro que chegasse à Grécia circulasse por toda a UE (GUILD; BIGO, 2005). Aos países candidatos à entrada na UE também se exigem modificações nas políticas nacionais de imigração.

Desse modo, o "core" da Europa foi de fato a locomotiva da integração. Mas, em vez de trilharem um caminho mais democrático, as elites políticas dos Estados, de modo geral, usaram a Europa de modo estratégico, como um meio para atingir seus objetivos nacionais – no caso da imigração, para o reforço da segurança. Como afirma Geddes (2007, p.62), a UE serve aos Estados membros de seu núcleo tradicional como "um foro externo no qual eles têm procurado atingir objetivos de política

doméstica em um novo cenário no qual um peso especial recai sobre aqueles Estados mais vulneráveis a fluxos de migrantes 'indesejados'". Porém, é importante ressaltar que os mesmos políticos que usam instituições supranacionais de forma estratégica, para reforçar a securitização, podem se opor à UE como forma de organização política, já que o princípio da livre circulação em seu interior ameaça os que defendem o Estado nacional como o espaço legítimo da política. Além do próprio caráter simbólico da UE como outra forma possível de organização política, seus tratados e diretivas permitiram não só a circulação dos cidadãos europeus pelos Estados membros, mas condições de residência e trabalho. Com o alargamento, que incorporou países economicamente mais desfavorecidos, intensificou-se o discurso de que os empregos e a seguridade social dos nacionais – os supostos titulares genuínos desses direitos – estavam ameaçados.

Como veremos no capítulo 4, esse discurso frequentemente se une ao argumento do pertencimento legítimo, da identidade de uma nação que deve ser defendida contra aqueles que não pertencem a ela, por isso não podem desfrutar de seus benefícios. Para muitos países do Leste da Europa, o acesso à UE significou o reconhecimento de suas fronteiras nacionais, recém-estabelecidas (CASTIGLIONE, 2009, p.37). Entretanto, para Estados tradicionalmente de imigração, como a Alemanha, a França e a Holanda, o alargamento da UE significou um sinal de alerta às fronteiras nacionais, pela possibilidade de aumento do fluxo de cidadãos do Leste em busca de trabalho, já que havia, e ainda há, um desequilíbrio de níveis econômicos entre Europa Ocidental e Europa Oriental (CAMARGO, 2008, p.502). Além do descompasso econômico e da distância física, que torna mais difícil o controle das fronteiras externas – as novas portas de entrada a imigrantes de países terceiros –, historicamente existe uma narrativa sobre a diferença cultural em relação à Europa Oriental, que seria mais contaminada por traços não europeus; uma narrativa

baseada no mito da pureza da identidade cultural. Há, portanto, uma distância política entre o núcleo da UE e os países "periféricos" recém-integrados (BALIBAR, 2004b, p.12).

O alargamento sem precedentes rumo ao Leste e ao Sul foi um dos principais impulsionadores da criação de um projeto de Constituição para a UE, pois indicava a necessidade de reestruturação institucional para receber 12 novos Estados – 10 em 2004, e outros 2 em 2007 (CAMARGO, 2008, p.471). Começou-se a delinear um projeto no fim dos anos 1990, tendo em vista essa quase duplicação da UE num futuro próximo, que exigiria uma adaptação à estrutura institucional comunitária consolidada. A integração política já era um caminho indicado pelo Tratado de Amsterdã, mas a proposta de "federação" criava temores em relação à perda de soberania dos Estados nacionais – ainda que esse projeto procurasse justamente se afastar da ideia de um superEstado, propondo a divisão de competências entre os Estados e as instituições da UE (CAMARGO, 2008, p.493-494). Antes da elaboração dos termos da Constituição, o Tratado de Nice, assinado em 2001 e vigente desde 2003, reformulou algumas regras para facilitar o funcionamento institucional com a previsão de 27 membros, como a votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia.[20] Em 2004, o projeto de Tratado Constitucional foi aprovado pelo Conselho Europeu com o modelo de Federação de Estados – de divisão das competências entre Estados e UE – e não de um Estado federal. Mas, no mesmo ano, 54,7% dos franceses e 61,6% dos holandeses que foram às urnas nos referendos sobre a Constituição disseram não ao projeto.[21]

A desaprovação foi um choque para as elites políticas europeias. Como analisa Camargo (2008), o resultado mostrou um

---

20 Protocolo relativo ao artigo 67º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

21 Dados do Eurobarômetro: Flash EB171 *La Constitution européenne: Post-Référendum France* e Flash EB172 *The European Constitution: Post-Referendum Netherlands*, jun. 2005.

descompasso entre o que pensavam o governo europeu e os cidadãos, que mal conheciam o conteúdo do Tratado Constitucional e as consequências de sua implementação. Assim, as populações francesa e holandesa usaram o referendo como meio de rejeição de políticas que não tinham qualquer relação direta com o tratado, domésticas ou europeias. Algumas delas eram o espectro, infundado ou não, da perda de soberania nacional, e o alargamento do bloco, que levantava temores de recrudescimento da crise do Estado de bem-estar social – temores reforçados por partidos políticos tanto de direita quanto de esquerda, dependendo do processo político local de cada Estado membro. Portanto, pode-se afirmar que

> a razão da rejeição estaria não nos aspectos novos que o Tratado Institucional estaria apresentando e sim no que teria deixado de fora, isto é, no fato de que as medidas institucionais, as orientações da economia e as políticas sociais, em um contexto do enfraquecimento da social-democracia europeia e da chegada de países da "outra Europa", não tivessem dado respostas claras e satisfatórias aos desafios que estavam sendo postos na mesa. Essa falta de correspondência entre o que os cidadãos esperavam e o que lhes foi oferecido teria aprofundado o fosso permanente que separa Bruxelas e as elites nacionais dos cidadãos europeus que teriam se sentido excluídos dos benefícios que uma Europa politicamente unida poderia produzir (CAMARGO, 2008, p.496).

A rejeição ao tratado, mesmo que tenha ocorrido por motivos externos a ele, demonstrou a importância da criação de mecanismos que garantissem maior legitimidade democrática às instituições europeias. Medrano (2009, p.87) lembra que, desde seu início, o processo de integração da UE foi guiado pelas elites

políticas, de forma tecnocrática, e os referendos na Holanda e na França foram uma forma de os cidadãos expressarem um descontentamento geral com a falta de participação na estruturação da UE, em temas como o alargamento e o euro. Esse descontentamento, por sua vez, foi explorado por partidos políticos, com discursos de ameaça à identidade nacional, à pureza étnica e aos postos de trabalho. Mas, mesmo após o sinal de alerta do referendo, o caminho para uma esfera pública europeia, transnacional, permaneceu incipiente (MEDRANO, 2009, p.88; KAELBLE, 2009, p.207). Manteve-se a falta de transparência no debate sobre a arquitetura institucional da UE e na criação e na execução da legislação (MEDRANO, 2009, p.93-94).

Após a rejeição do Tratado Constitucional, as negociações sobre os termos do novo tratado de reforma, o Tratado de Lisboa, continuaram restritas às elites políticas, sem a participação da população europeia no debate, mantendo o déficit democrático das instituições europeias (CAMARGO, 2008, p.514; HABERMAS, 2009, p.88). Portanto, o Tratado de Lisboa substituiu o Tratado de Amsterdã em dezembro de 2009, quando a UE já englobava 27 Estados membros, sem mudar as diretrizes do processo político. No que tange à imigração, ela continuou sendo abordada como um tema técnico, administrativo, um problema que precisava ser enfrentado com medidas também técnicas, supostamente objetivas. A imigração passou a ser regulada pelo *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, nova denominação do Título IV. A divisão em pilares foi abolida, e a UE adquiriu personalidade jurídica, com três tipos de competência: exclusiva, compartilhada e de apoio.[22] A imigração foi definida como um tema de competência compartilhada entre a UE e os Estados membros, ou seja, os Estados membros podem legislar sobre ela somente se a UE não o fizer. Desde então, o Parlamento Europeu divide

22 O Tratado que institui a Comunidade Europeia passou a ser denominado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, já que se extinguiu a CE como um pilar.

com o Conselho da União Europeia (formado por ministros dos Estados) a competência de criar leis sobre imigração. Entretanto, apesar dessa aparente democratização do processo legislativo – já que o Parlamento é desde 1979 formado não por deputados nacionais, mas por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos europeus, enquanto o Conselho da União Europeia é formado por ministros dos Estados indicados por seus respectivos governos nacionais – o Tratado de Lisboa ressalta a competência dos Estados membros em relação ao controle de fronteiras e à segurança nacional:

> A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. *A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro* (grifo meu).[23]

O tratado reitera a necessidade de desenvolvimento da Frontex, do sistema comum de vistos e do Sistema de Informação Schengen e garante o apoio aos Estados em situações de emergência relativas à imigração:

> No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o

23 Artigo 3º A (2) do Tratado da União Europeia, inserido pelas Disposições Gerais do Artigo 1º do Tratado de Lisboa.

> Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros.[24]

Mais uma vez, o Tratado de Lisboa vincula imigração e asilo com prevenção e combate ao crime, uma relação que se reforçou na legislação subsequente, em acordo com os debates políticos que identificavam o tema como uma ameaça ao futuro da UE. Após a assinatura do tratado, uma série de atos do Parlamento e do Conselho da UE buscou implementar e reforçar medidas definidas pelo Tratado de Lisboa, para impedir a entrada de imigrantes sem documentos ou repatriá-los, com acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito para facilitar o envio de volta dos imigrantes, enquanto os Estados membros também tentaram manter parte de sua competência sobre o tema. Consequentemente, houve um duplo reforço das medidas de securitização. Em junho de 2008, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação aos outros órgãos da UE, intitulada *Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*, afirmando que as conquistas da década anterior não foram suficientes para constituir uma política comum de imigração, necessária para um projeto político em processo de alargamento:

> Uma gestão eficaz da imigração implica igualmente abordar várias questões relacionadas com a segurança das nossas sociedades e dos próprios imigrantes. Este aspecto torna necessário *combater a imigração ilegal e as atividades criminosas conexas* e encontrar o justo equilíbrio entre a integridade

24 Artigo 63º (3) do Tratado da União Europeia, inserido pelo item *Controles nas Fronteiras, Asilo e Imigração* do Tratado de Lisboa.

> individual e as preocupações com a segurança coletiva (grifo meu).[25]

Ao mesmo tempo em que ressalta a importância de uma política europeia, o documento requer o desenvolvimento de "perfis migratórios nacionais que deem uma visão integrada da situação da imigração em cada Estado membro num determinado momento", num reforço da estrutura intergovernamental. A "solidariedade" entre os Estados membros – termo adotado por Berlusconi para pedir o apoio dos outros países europeus em relação à entrada de imigrantes tunisianos – é uma das três dimensões da política de imigração da UE definida pelo documento, ao lado de "prosperidade" e "segurança". Em termos de segurança, o relatório identifica áreas centrais de preocupação, que de modo geral repetem as do Tratado de Lisboa e seriam repetidas nos documentos seguintes: uma política de vistos comum, que "deve facilitar a entrada de visitantes de boa fé e reforçar a segurança", com o uso de novas tecnologias para permitir "controles diferenciados com base numa análise de risco" sobre os indivíduos que requerem vistos, com uma "exaustiva partilha de informações" entre os Estados membros; medidas de retorno, em cooperação com os países de origem; e uma administração integrada das fronteiras externas, para "preservar a integridade" do espaço Schengen, sem controles internos. O último item seria atingido por meio da Frontex e do Eurosur, o Sistema de Vigilância Europeu. O desenvolvimento de ferramentas de análise de risco e o aumento do uso da identificação biométrica também são recomendados pela Comissão.

Três meses após a circulação desse documento, o Conselho da União Europeia, sob a presidência da França, propôs o *Pacto*

---

25 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. *Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*, COM/2008/0359, 16 jun. 2008.

Europeu sobre Imigração e Asilo[26], que ressalta o papel exclusivo dos Estados membros na definição de algumas medidas relacionadas à imigração, como a entrada legal de nacionais de países terceiros – em oposição à competência compartilhada que fora legalmente definida pelo Tratado de Lisboa. Mesmo que o pacto não seja prescritivo, ele mostra uma preferência dos Estados membros por uma política de imigração intergovernamental, priorizando as soberanias nacionais sobre a competência da UE (CARRERA; GUILD, 2008).

Em dezembro do mesmo ano, o tema da imigração retornou ao nível europeu, com a Diretiva 2008/115/EC do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que substituiu as provisões dos artigos 23° e 24° da Convenção de Schengen, relativas ao retorno de imigrantes. Entretanto, não foram estabelecidas medidas mais democráticas, e sim mais repressivas. Conhecida como Diretiva do Retorno, ela entrou em vigor em janeiro de 2009, determinando a adoção de padrões e procedimentos nos Estados para a expulsão de "imigrantes ilegais". A diretiva permite a detenção de imigrantes por até 18 meses (seis meses que podem ser duas vezes renovados) antes de serem expulsos. Ainda que afirme que os imigrantes não devem ser tratados como "prisioneiros comuns", na prática ela permite que os Estados nacionais os tratem como tais:

> Se um Estado membro não tiver condições para assegurar aos nacionais de países terceiros a sua detenção num centro especializado e tiver de recorrer a um estabelecimento prisional, os nacionais de países terceiros

26 Council of the European Union 13440/08: *European Pact on Immigration and Asylum*, 24 sep. 2008.

> colocados em detenção ficam separados dos presos comuns.[27]

O imigrante pode ficar na prisão por 18 meses antes de ser deportado, mas o fato de ele ser mantido isolado seria um indicador de que ele não é um preso "comum". De fato, não o é. Depois de expulso, ele não pode voltar à UE por um período de cinco anos – uma proibição que pode se estender "se o nacional de país terceiro constituir uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional".[28] A ordem e a segurança, novamente, surgem como os fatores para a exceção da norma já excepcional. A ampla possibilidade de identificação do que é uma ameaça à ordem pública ou à segurança nacional deixa espaço para medidas arbitrárias dos Estados membros em relação aos imigrantes detidos, criando "a possibilidade de retraçar as fronteiras do que é estrangeiro e o consequente tratamento de estrangeiros 'anormais' com um conjunto diferente de regras e direitos, incluindo sua detenção independentemente de qualquer acusação" (BIGO, 2007, p.6). Separado do "prisioneiro comum", o imigrante está num *entre-lugar*, como numa fita de Moebius, na qual não há nem dentro nem fora, para que possa ser administrado da forma mais conveniente a cada Estado (BIGO, 2007, p.16).

Em abril de 2009, um relatório do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração voltou a destacar a necessidade de medidas de segurança direcionadas aos imigrantes, que o documento lamenta não terem sido eficientes até então. A proposta pede a substituição dos vistos nacionais Schengen por vistos europeus Schengen uniformes e serviços consulares comuns; identifica a ineficácia da Frontex no controle de fronteiras e a necessidade do aumento de sua capacidade de coordenar missões

---

27 Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, 16 dez. 2008. Artigo 16º (1).

28 Artigo 11º (2) da Diretiva 2008/115/CE.

em áreas de pressão migratória permanente a pedido dos Estados membros; requer o desenvolvimento de análises de risco e inteligência da Frontex; e pede "solidariedade" entre os Estados, por meio, por exemplo, do desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur).[29] Esses itens foram sistematizados em dezembro de 2009 pelo Programa de Estocolmo do Conselho Europeu, mais um plano de cinco anos que salienta a urgência de redes de informação e vigilância e reafirma a importância de solidariedade, cooperação e "partilha das responsabilidades" entre os membros, pontos que já haviam sido levantados pela resolução parlamentar, meses antes, e estipulados pelo Tratado de Lisboa.

Práticas de exclusão do imigrante

A evolução legislativa da UE mostra que o reforço do controle, tanto das fronteiras territoriais quanto internamente, é predominante no desenvolvimento de suas políticas de imigração. Mesmo antes da oficialização da UE, já existia a preocupação com a administração da mobilidade, que precisava ser garantida em termos econômicos – circulação de bens, capital e turistas – mas freada aos potenciais imigrantes. O Acordo de Schengen já previa a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia; o reforço da cooperação judicial por meio de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais; e a criação e o desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS).

Entre outros itens relativos ao controle da mobilidade, a UE – em sua maior parte correspondente ao espaço Schengen – desen-

29 Relatório do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos, 2008/2331(INI). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, 6 abr. 2009.

volveu ainda a tecnologia biométrica, o Sistema de Informação de Vistos (VIS, na sigla em inglês) e a segunda geração do SIS, além do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), "centrado inicialmente nas fronteiras externas meridionais e orientais da UE"[30], como forma de reforço aos sistemas nacionais de vigilância, e não em substituição a eles. Por meio desses sistemas, os Estados trocam informações sobre a circulação dos "suspeitos" ou sobre os indivíduos que não devem ser aceitos, sustentando as barreiras de entrada a potenciais imigrantes. Ainda que eles precisem ser controlados internamente, porque as barreiras são falhas – já que a mobilidade não pode ser totalmente impedida numa economia liberal, essa sim transnacional –, as instituições europeias ainda se sustentam em grande medida na externalização da ameaça, preocupando-se com suas fronteiras territoriais. As próximas duas seções analisarão duas dessas práticas de securitização: o controle nas fronteiras territoriais e o visto Schengen, que deslocam essas fronteiras para os países de emigração, evitando que o potencial imigrante se torne, em primeiro lugar, um emigrante.

O controle das fronteiras territoriais

Quando a União Europeia foi criada, a Europa vivia uma reconfiguração de fronteiras, com a reunificação da Alemanha, o fim da União Soviética e a formação de novos Estados soberanos. Com o fim da inércia a que parecia fadado no mundo bipolar, o continente se viu diante de profundas transformações geopolíticas, que afetaram sobretudo o Leste Europeu, onde guerras e conflitos étnicos ocasionaram um aumento da emigração rumo à Europa Ocidental. Foi nesse contexto que o fim do controle das fronteiras no espaço Schengen entrou em vigor, com a condição

---

30 COM (2008) 68, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: *Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur)*, 13 fev. 2008.

de que cada Estado membro pudesse reintroduzi-lo temporariamente, em casos excepcionais. Desde 2006, o Código das Fronteiras Schengen determina os critérios para essa reintrodução: "ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna". Em princípio, o controle pode durar no máximo 30 dias. Mas a exceção da exceção prevê que esse tempo seja maior, "pelo período de duração previsível da ameaça grave ou se a duração desta exceder o período de 30 dias". O Estado membro deve notificar os outros Estados e a Comissão Europeia pelo menos 15 dias antes de adotar a medida excepcional. Entretanto, a medida pode ser adotada imediatamente "sempre que, por razões de ordem pública ou segurança interna de um Estado-Membro, for necessária ação urgente".[31]

Foi alegando ameaça à ordem pública que o governo francês suspendeu o tráfego ferroviário da Itália, impedindo que tunisianos entrassem no país, em abril de 2011. A medida foi considerada positiva pela Comissão Europeia, já que a ameaça à ordem pública se daria não pela presença dos tunisianos nos trens, mas pela presença de manifestantes na fronteira entre os dois países. De acordo com a Cecilia Malmström, Comissária para os Assuntos Internos da UE – responsável pelos temas de cooperação policial, controle de fronteiras, segurança, asilo e migração –, a medida não foi contrária ao código comunitário, já que o artigo 25° prevê o retorno temporário do controle nas fronteiras internas. O problema, de acordo com o porta-voz da Comissão Europeia, Olivier Bailly, seriam as diferentes interpretações sobre o que é uma ameaça à "ordem pública" ou à "segurança interna", o que deveria ser delimitado pela UE.[32] Ambas as expressões são usadas

---

31 Artigos 23°, 24° e 25° do Regulamento (CE) 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), 15 mar. 2006.

32 "Immigration: que prévoient les accords de Schengen?", *Le Monde.fr*, 26 abr. 2011. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/04/26/

nos tratados e diretivas referentes ao controle da imigração na UE, que é relacionada, como vimos, à criminalidade.

Além da reforma das regras de Schengen, Sarkozy e Berlusconi pediram uma ação mais efetiva da Frontex, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Países da UE, baseada em Varsóvia, na Polônia. Apesar de ser uma agência europeia, em operação desde 2005, a Frontex revela um caráter intergovernamental na definição de suas atribuições:

> A responsabilidade pelo controle das fronteiras externas dos Estados Membros da União Europeia é dos Estados Membros. A Frontex reforça a segurança de fronteira ao assegurar a coordenação das ações dos Estados Membros na implementação das medidas comunitárias relacionadas à administração das fronteiras externas.[33]

São os Estados membros os responsáveis pelo controle de suas fronteiras, o que faz das supostas fronteiras externas únicas da UE ainda uma soma de fronteiras nacionais sob a soberania de cada Estado-nação. A função da Frontex é coordenar esse controle, harmonizando os padrões de treinamento dos guardas de fronteira e os procedimentos de retorno de estrangeiros impedidos de entrar. Neal (2009, p.343) chama atenção para a mistura de controle intergovernamental e supranacional da Frontex, que tem orçamento próprio e é administrada por um representante de cada Estado membro e dois representantes da Comissão Europeia. Apesar de essa combinação ser incomum para uma agência europeia, a Comissão não desafiou a soberania dos Esta-

---

que-prevoient-les-accords-de-schengen_1513112_3214.html>. Acesso em: 30 abr. 2011.

33 Site da Frontex: <http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex>. Acesso em: 11 abr. 2011.

dos membros sobre suas fronteiras nacionais, mantendo o caráter misto da Frontex. Desse modo, os Estados mantêm sua soberania e cooperam com informações cedidas uns para os outros, podendo acionar operações especiais da Frontex, que mantém suas funções cotidianas de análise de risco, treinamento e planejamento.

Em 2006, a Frontex realizou uma operação conjunta – Joint Operation (JO) – com a Espanha, nas Ilhas Canárias, apresentada pela mídia como ponto de "invasão" massiva de imigrantes "ilegais", ao receber 31.863 imigrantes num ano, vindos em 603 barcos pelo Mar Mediterrâneo, sobretudo de Senegal, Mauritânia e Cabo Verde. Diante das pressões do governo espanhol, a Frontex fez uma operação de controle nas fronteiras marítimas, com a assistência de especialistas para impedir a entrada de estrangeiros sem documentos na Espanha, de onde teriam livre circulação no interior do espaço Schengen. A partir do ano seguinte à operação nas Ilhas Canárias, o cumprimento de pedidos de urgência dos Estados nacionais foi facilitado com a aprovação, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, de uma emenda à Frontex que permite a criação de Times de Rápida Intervenção nas Fronteiras (Rabits, na sigla em inglês). O primeiro treinamento, de uma equipe formada por guardas de fronteira de 20 Estados membros, ocorreu em abril de 2008, nos Bálcãs. A primeira ação de um Rabit foi em novembro de 2010, quando, após um pedido do governo da Grécia, 175 "especialistas em controle de fronteiras" – profissionais especializados em entrevistas e identificação de documentos falsos – de 26 Estados, membros da UE e do espaço Schengen, foram enviados para a região de fronteira terrestre com a Turquia. Os Estados também cederam ônibus e carros de patrulha – já que a agência não tem seu próprio equipamento técnico, apenas os recursos financeiros para adotá-lo.[34] Previsto para durar dois meses, o Time de Rápida Intervenção foi estendido até março de 2011, mas a ação da

34 Informativos à imprensa de 29 out. e 3 nov. 2010. Disponíveis em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

Frontex na Grécia continuou com a JO Poseidon, uma operação permanente nas fronteiras terrestres da Grécia e da Bulgária com a Turquia.[35]

Apesar do pedido de Sarkozy e Berlusconi por mais eficiência da Frontex, a agência já vinha atuando com frequência. Em 15 de fevereiro de 2011, o então Ministro do Interior da Itália, Roberto Maroni, pediu à Frontex ajuda no controle das fronteiras da ilha de Lampedusa, devido ao alto número de estrangeiros sem visto. A operação JO Hermes 2011 começou cinco dias depois, com o uso de forças aéreas e marítimas da Itália e de Malta e de especialistas de "debriefing" (inquirição) e "screening" (classificação) de Estados membros da UE ou de Estados integrantes do espaço Schengen, cuja função, de acordo com a própria agência, seria "recolher informações necessárias para análise, fazer *suposições* de acordo com as *nacionalidades dos migrantes* e possibilitar a *detecção e a prevenção precoces* de possíveis atividades criminosas nas fronteiras externas da UE (grifo meu)".[36] Além disso, 20 outros especialistas foram enviados para campos de detenção de imigrantes em Crotone, Caltanissetta, Catânia e Bari. Em março, o Conselho Europeu, em sessão extraordinária, pediu solidariedade dos Estados membros em dividir os ônus na administração da imigração e maior disponibilidade de recursos da Comissão Europeia.

---

35 Em visita à fronteira entre a Grécia e a Turquia, a diretora executiva da Frontex, Ilkka Laitinen, afirmou: "Os objetivos dessa operação são claramente definidos e alcançáveis. Primeiramente, controlar a situação – garantindo de todos os modos que migrantes irregulares sejam propriamente identificados e tratados conforme nosso comprometimento com os direitos fundamentais e a dignidade humana. Em segundo lugar, pretendemos atingir um impacto nos fluxos migratórios na área e, em terceiro, dar assistência às autoridades gregas na administração das fronteiras". Informativo à imprensa de 5 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

36 Informativo à imprensa de 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases>. Acesso em: 12 abr. 2011.

Além das operações especiais, a Frontex tem funções de "inteligência" no dia a dia, baseando todas as suas ações de planejamento, treinamento e cooperação com países terceiros nos documentos gerados em sua Unidade de Análise de Risco. Enquanto o envio de guardas e especialistas para as fronteiras é amplamente divulgado pela mídia, todas as avaliações de rotas, origens, movimentos irregulares e estatísticas da agência são secretas e, portanto, isentas de responsabilidade democrática. Suas informações são ainda combinadas com as de instituições europeias e dos países membros, e a segurança é usada como argumento para a falta de transparência (CARRERA, 2007, p.14). Por meio da Rede Europeia de Patrulhas, a Frontex busca integrar as atividades cotidianas de vigilância nos Estados da UE. Há, portanto, uma normalização da vigilância, com a previsão de quem serão os imigrantes, a partir de perfis nacionais e análises estatísticas que buscam dar conta do imprevisível (NEAL, 2009, p.346).

Neal (2009, p.347-349) sustenta que essas atividades diárias são o oposto da securitização. Entretanto, a securitização, como vimos no capítulo 2, não se dá somente na excepcionalidade, mas na normalização da exceção, com o cotidiano sendo tomado pela política de insegurança. De acordo com o autor, a harmonização das operações de controle nas fronteiras e retorno dos imigrantes impede a arbitrariedade de cada Estado e garante a uniformização dos direitos dos imigrantes quando eles são barrados nas fronteiras. Entretanto, a harmonização de regras por um órgão comunitário não garante por si só que as práticas nas fronteiras sejam mais democráticas. Além disso, desde o episódio nas Ilhas Canárias, em 2006, as atividades da Frontex nas fronteiras se tornaram rotineiras. Assim, apesar de se servir de uma série de sistemas de informação e tecnologias de vigilância que dispersam as fronteiras, a política europeia de segurança também é, como Carrera (2007, p.5) argumenta no caso das Ilhas Canárias, fortemente centrada no território como separação entre quem é europeu – ou seja, quem é nacional de um dos Estados membros da UE – e quem não é.

O visto Schengen

Apesar de há duas décadas a legislação europeia reforçar a necessidade de unidade no formato e na regra de concessão de vistos, até hoje não foi criada uma política supranacional efetiva sobre o tema. Na prática, há um reconhecimento mútuo das decisões nacionais e uma cooperação de informações para que todos os Estados membros conheçam os "indesejados" dos outros Estados membros, evitando conflitos de decisão, como o impedimento de entrada num país de um indivíduo cujo visto foi concedido por outro país. As exceções possibilitadas aos Estados são um princípio mais evidente do que o objetivo de uma política comum de vistos, repetido exaustivamente pelos tratados europeus (GUILD; BIGO, 2010, p.266). O Código Comunitário de Vistos, em vigor desde abril de 2010, é uma compilação de regras para que, por meio de padrões comuns de concessão e recusa de vistos, não haja choques de avaliação entre os Estados membros.[37] Mas são eles que, por meio de seus consulados e embaixadas, continuam decidindo quem pode ou não entrar em seu território. Os critérios estipulados pelo código que condicionam a decisão consular são suficientemente vagos para que os Estados membros ainda sejam os "senhores" da exclusão.

Quando existe alguma harmonização, ela significa uma intensificação da repressão. Há uma lista de países que precisam de visto de entrada em toda a UE, a ser seguida por todos os Estados membros na concessão de visto – mesmo que determinados países representem uma ameaça apenas para alguns desses Estados. Podendo ser revistas periodicamente, as listas de países dos quais se exige e dos quais não se exige visto promovem uma exclusão por nacionalidade: o Estado como um todo é suspeito, e se algum de seus nacionais recebe o visto é um privilegiado num grupo de suspeitos. Essas listas, portanto, refletem "a construção social de

37 Regulamento (CE) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), 13 jul. 2009.

medos mais ou menos compartilhados em relação ao outro e o modo pelo qual os europeus buscam construir uma imagem de si mesmos, uma identidade comum" (GUILD; BIGO, 2005, p.237).

As listas foram definidas por um regulamento em 2001, que sofreu alterações em uma década.[38] As modificações pontuais, entretanto, não retiraram o foco da exigência de visto aos Estados pobres, que passaram por guerras ou que têm um histórico de emigração para países europeus, como as antigas colônias e países islâmicos e da África negra. Além disso, na hierarquia de exclusões, há uma lista de países para os quais se exige um visto de escala aeroportuária – como Afeganistão, República Democrática do Congo, Gana, Irã, Iraque, Somália e Paquistão. Os membros da UE ainda podem eventualmente ampliar essa lista, já que,

> em casos urgentes de afluxo maciço de imigrantes clandestinos, um Estado-Membro específico pode exigir que os nacionais de outros países terceiros (...) sejam titulares de visto de escala aeroportuária para atravessar as zonas internacionais de trânsito dos aeroportos situados no seu território.[39]

O Estado que o fizer só precisa avisar à Comissão Europeia sobre a duração dessa decisão.

Entre os critérios para se recusar o pedido de visto estão a avaliação de se "o requerente representa um risco em termos de imigração ilegal ou para a segurança" ou "uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública (…) ou as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros e, em especial, se for objeto de uma indicação nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros para efeitos de recusa de entrada".[40] Cada Estado define essa ameaça, mas precisa levar em conside-

38 Regulamento (CE) 539/2001 do Conselho, 15 mar. 2001.

39 Artigo 3º (2) do Código Comunitário de Vistos.

40 Artigos 21º e 32º do Código Comunitário de Vistos.

ração a ameaça dos outros, já que, uma vez no interior de um dos países da UE, o indivíduo pode circular por todos eles. Por isso foi criado o Sistema de Informação de Vistos (VIS, na sigla em inglês), que lista todos aqueles aos quais devem ser negados vistos ou que devem ser barrados nas fronteiras. Cada Estado membro insere no sistema os nomes de seus indesejados. Há, portanto, um cruzamento de ameaças que leva à multiplicação das barreiras de entrada na UE, à multiplicação da exclusão (GUILD; BIGO, 2005, p.213). Se a lista dos países dos quais se exige visto exclui pela nacionalidade, a lista de nomes do VIS opera uma exclusão individual. Cada país tem suas nações e seus indivíduos suspeitos, mas eles são unidos numa só lista e num só sistema de informações, numa soma de exclusões.

> A fronteira é ativada em termos de vigilância e difere de indivíduo para indivíduo porque se destina menos a proteger a soberania do que a definir identidades, discriminando os "desejados" e os "não desejados". Alguns estrangeiros não se dão mais conta das fronteiras porque eles são percebidos como outros de nós – cidadãos vindos de outros países da União ou mesmo do Espaço Econômico Europeu ou dos Estados Unidos. Por outro lado, para alguns outros estrangeiros – nacionais de Estados fora da comunidade, pertencendo à lista negra do visto da comunidade, sem recursos financeiros substanciais, a fronteira é ativada repetidamente, com uma probabilidade muito maior de seu acesso ser negado ou ao menos submetido a muito mais obstáculos administrativos (GUILD; BIGO, 2005, p.204).

Ao determinar que um indivíduo é um risco à ordem ou à segurança, cada Estado membro opera dentro da lógica da antecipação, pré-determinando potenciais imigrantes e freando

seu movimento antes mesmo que se tornem emigrantes. É o que GUILD; BIGO (2005) denominam "policing at a distance", um policiamento preventivo à distância, feito por consulados e embaixadas. O Código Comunitário de Vistos também estabelece um formato comum para a compilação de estatísticas mensais pelos Estados membros, para que os fluxos migratórios sejam acompanhados, e seu excesso, gerido, administrado.[41] Todos eles têm acesso aos dados de recusa e concessão de vistos, ao itinerário dos imigrantes, aos registros de entrada e saída e à situação socioeconômica do país do requerente.

A produção de fronteiras na União Europeia

A passagem da imigração irregular ao campo jurídico-institucional da União Europeia – de forma não exclusiva, já que os Estados mantêm parte da competência sobre o tema – não significou uma democratização da cidadania, mas, em grande medida, o fortalecimento da política de exclusão do Estado-nação. Apesar de estar longe de ser um superEstado, a UE reproduziu a concepção político-territorial dos Estados nacionais no que diz respeito às práticas de inclusão e exclusão (WALKER, 2000), às práticas de segurança direcionadas ao imigrante, ao refugiado político, ao terrorista e ao crime internacional – que, como vimos, são repetidamente unidos pela legislação europeia como se fossem um só significante para o significado "ameaça". Apesar da proclamada ampliação formal de direitos com a institucionalização de uma cidadania europeia, o que se vê na UE é uma restrição de pertencimento nos moldes do Estado-nação, uma contradição quando se pensa que sua criação foi símbolo, desde o pós-Segunda Guerra, da possibilidade de alargamento das instâncias democráticas. Além da exclusão dos nacionais dos países terceiros, a UE cristalizou hierarquias em seu interior, com a locomotiva sendo conduzida pelo "core" da Europa

41 Artigo 48º do Código Comunitário de Vistos.

Ocidental (HABERMAS; DERRIDA, 2003), num processo de internalização que compreende etapas e, portanto, uma "exclusão graduada".[42]

Apesar de toda identidade ser um processo em permanente reafirmação, a UE é mais frágil em termos de uma comunidade imaginada do que a nação. Não apenas em função de seu tempo de existência – até porque a ideia de Europa não surgiu com a UE – mas porque, no imaginário contemporâneo, o Estado se mantém como o principal lócus da política, e sua soberania ainda é o divisor da inclusão e da exclusão do pertencimento. Ao reproduzir técnicas de segurança típicas do Estado, a europeização das medidas de segurança reforça uma lógica de soberania e exclusão identitária, em vez de possibilitar a criação de formas alternativas de imaginação política. Nessa reprodução de padrões securitários nacionais, a política de segurança na UE se desenvolveu, em grande medida, por meio de práticas de externalização da ameaça, ou seja, do impedimento de entrada dos indesejados, seja pela não concessão de vistos ou pelo recrudescimento do controle nas fronteiras territoriais. Ao mesmo tempo, a inevitabilidade de concessão de algum grau de soberania às instituições da UE provocou uma resistência dos Estados e, de forma geral, um recrudescimento da securitização da imigração também em nível nacional.

Bigo (2011) argumenta que, na última década, o desenvolvimento de tecnologias de prevenção e identificação do perigo, por meio das quais os departamentos governamentais e os agentes privados transnacionais empreendem sistemas contínuos de vigilância biopolítica, suplantou a importância da fronteira territorial. Para Bigo (2011, p.34-43), os momentos de exceção foram mais fortes logo após o 11 de Setembro, mas, aos poucos, o controle se tornou mais sutil, invisível, para não desafiar o imperativo da mobilidade das sociedades liberais – o que não significa,

---

42 Esse termo é inspirado na expressão "soberania graduada", cunhada por Ong (2006).

como vimos no capítulo 2, a erosão da soberania. As fronteiras se tornaram "inteligentes", "smart borders" (BIGO, 2011), porque a manutenção da ordem liberal depende dos fluxos, implicando a intensificação do uso de meios biopolíticos, que mantenham o movimento ininterrupto sem incomodar a maior parte dos indivíduos. Em seu mecanismo de filtragem, as fronteiras são mais inteligentes o quanto mais forem invisíveis.

Entretanto, ainda que se apoie no controle transnacional das identidades, com sistemas integrados de informação e tecnologias de vigilância, a UE não abandonou a dimensão territorial da exclusão em seu projeto de segurança, do qual a imigração é alvo. Como vimos, durante a integração europeia foram desenvolvidas medidas de reforço dos controles nas fronteiras externas, ainda que interdependentes das redes tecnoburocráticas de vigilância. Em primeiro lugar, esse reforço foi uma reação direta à livre circulação no interior da UE. Além disso, as instituições da UE passaram a representar uma tensão entre a política moderna eminentemente centrada nos Estados nacionais e as novas possibilidades de fazer político das quais a própria UE se tornou símbolo. O regime de direitos humanos, que se desenvolveu a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, e como consequência a ela, está no cerne da criação de uma comunidade de Estados que deu origem à UE. Porém, no curso do processo de integração, esse ideal se confrontou periodicamente com a resistência dos Estados nacionais em ceder sua soberania sobre assuntos considerados "de segurança". Como resultado, as competências estatais – e sua ética da exclusão – se mantiveram fortes em relação ao aparato jurídico europeu; e a cessão de soberania a esse aparato significou, de modo geral, uma repetição dos processos de securitização da imigração, a partir de uma concepção de cidadania condicionada pela nacionalidade e pelo território.

As fronteiras, portanto, não perderam importância na UE. À medida que a mobilidade foi intensificada, salientando as falhas das fronteiras como barreiras, um mecanismo de reação foi posto em marcha. As fronteiras são deslocadas e institucionalizadas de

acordo com a direção da mobilidade. As instituições da UE seguem essa direção, reiterando e multiplicando fronteiras. No site oficial da Frontex, por exemplo, a agência comunica o sucesso de sua ação na África Ocidental e o consequente deslocamento de suas atividades para o Mediterrâneo Oriental, o novo alvo de chegada das "massas" migratórias. Como ocorre no caso dos imigrantes em Lampedusa, as medidas de securitização se servem, além da estrutura tecnocrática, de discursos políticos e midiáticos que usam metáforas do corpo e da natureza – como invasão e inundação –, cujas defesas são atacadas por elementos estranhos, exigindo uma reação. É o que De Genova (2011) denomina "espetáculo da fronteira":

> (…) só podemos levá-la [a ilegalidade] a sério se ela aparecer como uma coisa em si mesmo reificada, fetichizada, como os atos deliberados de uma massa espetacular de violadores da lei. Isso sistematicamente inverte nossa percepção do que ela realmente é: uma relação social transnacional de trabalho e capital, uma relação antagônica de conflito no processo de ser consolidada como uma relação de subordinação. Um espetáculo crescentemente militarizado de apreensões, detenções e deportações confere à "ilegalidade" do migrante um aspecto de fato natural do senso comum. (...) Muito da maneira pela qual o espetáculo antiterrorista da segurança dissimula o poder do Estado, o Espetáculo da Fronteira é também um espetáculo da obediente, diligente, mais ou menos enérgica, mas sempre problemática "resposta" do Estado à imagem fetichizada de uma "crise" de "invasão" ou "inundação" da fronteira (DE GENOVA, 2011, p.103-104).

A performance teatral da fronteira é símbolo de uma reação do Estado à erosão de sua soberania. Brown (2010, p.26) analisa como o aumento do número de muros nas fronteiras, não só em países europeus, mas de modo global, indica uma ansiedade popular por proteção e unidade da identidade nacional que a soberania promete:

> "Se a ficção da soberania estatal é a ficção do poder divino, a deterioração da viabilidade dessa ficção política gera uma compreensível ansiedade popular, uma ansiedade endereçada em parte pelo efeito teológico do muro".

À medida que se evidencia a ineficiência dos muros na exclusão da diferença, que insiste em entrar e questionar o lugar do pertencimento político, institucionalizam-se medidas para externalizá-la (BALIBAR, 2004b, p.16).

Além do visto Schengen, que busca impedir o início do deslocamento, há o reforço do controle de fronteiras e a criação de campos de detenção, muitos deles hoje localizados fora do território europeu, em países como Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia, que fazem acordos com a UE para controlar a emigração. Com ou sem visto, o indivíduo pode ser impedido de entrar na UE e enviado a um campo de detenção, onde pode legalmente permanecer por até um ano e meio. Se entrar num Estado membro, pode ser barrado por outro Estado membro, pois há exceções à suposta regra de ouro da livre circulação no interior da UE. Ao circular pela UE, pode ser vigiado, detido e deportado, a qualquer momento. Pode permanecer sem direitos e ser isolado social e territorialmente. Pode adquirir formalmente esses direitos, mas manter a condição social por meio da qual permanece um imigrante de fato.

No capítulo 4, veremos como essas fronteiras operam no interior da UE, dentro de seus limites territoriais, tanto pela "ex-

ternalização do interior" (DOTY, 2003, p.29), na exclusão dos indesejados, quanto pelas categorizações sociais e culturais, que se servem de um racismo institucional para legitimar a separação das diferenças. A partir dos casos de discriminação contra os Roma e os muçulmanos – especificamente a mulher muçulmana pelo uso do véu e da burca –, analisaremos a constituição de controles raciais que identificam o imigrante naqueles que, mesmo com status de cidadão, revelam a heterogeneidade identitária no interior do Estado-nação.

4

A exteriorização do outro: a contenção da diferença na União Europeia

No fim de julho de 2010, o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, ordenou que os Roma sem documentos de permanência fossem expulsos do país e seus acampamentos, desmantelados, uma prática que se manteve constante nos dois meses seguintes. A Comissária de Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania da União Europeia (UE), Viviane Reding, comparou as expulsões às deportações da Segunda Guerra Mundial, propondo uma ação legal da UE contra a França. A comissária condenou a medida como discriminatória a indivíduos originários de países do Leste Europeu, sobretudo Romênia e Bulgária, que são Estados membros da UE desde 2007, mas cujos cidadãos ainda não podem trabalhar ou residir automaticamente em outros Estados, como ocorre com os nacionais dos membros mais antigos da UE. Em outubro, porém, a Comissão Europeia suspendeu a ação. Segundo a própria Reding, o governo francês se comprometeu a reformular sua lei de imigração, e a Comissão não tem poder punitivo, apenas regula se as leis europeias estão sendo obedecidas pelos Estados.[1] A expulsão de cidadãos de outros Estados mem-

1 Mesmo antes de desistir da ação legal, Reding, em entrevista à BBC, foi contraditória ao exigir a reformulação da lei de imigração francesa, mas ressaltar que a França "era responsável pela segurança em seu próprio território". O então ministro francês para a Europa, Pierre Lellouche, reagiu: "A França é um grande país soberano, não estamos na escola." Lungescu, O. "EU vice president sees red

bros é permitida pela lei da UE em caso de "ameaça à política pública, à segurança pública e à saúde pública", mas estão proibidas as deportações em massa e de grupos étnicos específicos.[2] De acordo com o governo da França, a expulsão era justamente uma resposta a problemas de segurança pública, e não uma estigmatização dos Roma.

Se os países terceiros são o foco do arcabouço institucional da EU no que se refere à imigração[3], o caso dos Roma mostra que o imigrante irregular não é simplesmente o não nacional, o não europeu. Mesmo que juridicamente tenham nacionalidade de países da UE – Romênia, República Tcheca, Bulgária, Eslovênia e Estados que o imaginário social não costuma vincular a eles, como França e Reino Unido –, sendo, portanto, cidadãos europeus, os Roma carregam um estigma étnico e socioeconômico motivador, nas últimas duas décadas, de políticas de expulsão em diversos países europeus, ilustradas pelo caso francês acima relatado. O cidadão também pode se tornar imigrante, já que a irregularidade é produzida na prática política, e não apenas legalmente (NYERS, 2011). A fronteira passa a não ser mais uma consequência da divisão entre nacional e estrangeiro, mas é ela mesma a produtora do estrangeiro. É nesse sentido que Balibar (1998) afirma que, na tensão entre a contestação de sua sacralização e o reforço de seu caráter securitário, a fronteira vem se tornando o próprio lugar do político, da disputa pela legitimação do pertencimento, e não mais o lugar fixo que separa o político e o não político.

---

and attacks France on Roma". *BBC News*, Brussels, 14 sep. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11302013>. Acesso em: 15 mai. 2011.

2 Diretiva 2004/38/EC do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados Membros, 29 abr. 2004.

3 A legislação da UE sobre a imigração denominada "legal" ainda é incipiente.

No capítulo 3, vimos como a UE institucionalizou práticas securitárias dirigidas aos imigrantes, muitas delas baseadas na reiteração da importância das fronteiras territoriais como marca de pertencimento e identidade política. A exclusão espacial é, porém, desafiada pelo outro dentro. Para fazer frente a esse desafio, a política de (in)segurança empreendida pela securitização também tem se voltado para a "exteriorização do interior" (DOTY, 2003, p.29). A produção de fronteiras internas, ou seja, a internalização da ameaça pelo controle da população, pela biopolítica, é uma resposta à impossibilidade de manutenção da exclusão em termos espaciais, à permeabilidade de relações sociais em que os pertencimentos se entrecruzam, e não se excluem com base na consciência nacional, seja ela "cívica" ou "cultural".

No caso dos Roma, o choque entre a inclusão espacial formal na UE, com a cidadania europeia, e as práticas securitárias que lhes imprimem a marca de irregularidade revela a arbitrariedade da concessão e da retirada de direitos, estabelecidas de acordo com cada decisão sobre se há ou não um excesso de mobilidade, na reprodução de novas fronteiras: entre o legal e o ilegal, entre o seguro e o inseguro, entre o cidadão e o não cidadão. Criam-se perfis dos suspeitos, daqueles que têm maior probabilidade de ser um risco à normalidade da população. Mas, devido à mobilidade e à velocidade dessa mobilidade, eles são flexíveis, adaptando-se a novas circunstâncias, o que leva os sistemas de controle e vigilância a também se tornarem móveis, imprevisíveis, totalizantes – e justificando a arbitrariedade. Essa necessidade de "exteriorização do interior" impulsiona a criação de formas de exclusão mais móveis, ou seja, novas fronteiras são institucionalizadas para reforçar a oposição dentro/fora, já que a lógica dicotômica ainda é o modo dominante de institucionalização do pertencimento.

> Em um importante sentido, as próprias fronteiras se tornaram fluxos desterritorializados e decodificados, transgredindo

> a presunção de que há um limite claro e fixo entre o interior e o exterior. Políticas governamentais domésticas funcionam para recodificar e reterritorializar essas fronteiras e, no processo, codificar o "outro" interno, o estranho interno (DOTY, 2003, p.30).

Neste capítulo, veremos como algumas dessas fronteiras operam no interior da UE, dentro de seus limites territoriais, não apenas por meio da expulsão de cidadãos, mas também pela institucionalização do racismo, de categorizações sociais, culturais e religiosas que legitimam a separação da diferença que ameaça a ordem. Serão analisados casos de racismo contra os Roma, com foco na Itália, e a reificação do islamismo como cultura ameaçadora, sobretudo na França. De modo geral, Itália e França são dois dos Estados da UE que mais endureceram suas leis e práticas securitárias contra a imigração nos últimos anos, e onde as expulsões dos Roma ocorrem de forma mais desproporcional em relação a outros grupos (CARRERA; ATGER, 2009, p.11-12).

O contexto italiano é importante porque a Itália decretou estado de emergência em 2008, especificamente direcionado aos "nômades"[4] – na prática, aos Roma, que a partir de então, e por um ano, foram recenseados e podiam ser expulsos sem garantias legais. O decreto deu destaque a uma prática regular nas últimas duas décadas na Itália, onde campanhas de partidos políticos extremistas são direcionadas aos Roma, identificados como fonte de violência e miséria nas cidades italianas. Analisaremos o caso jurídico de um invidíduo Sinti italiano que recorreu à Corte Europeia de Direitos Humanos devido a sua expulsão de um campo em 1996, acompanhada da coleta de dados e impressões digitais, numa regulação biopolítica do Estado.

4 A legislação sempre evita destacar um grupo étnico ou uma religião, usando termos genéricos, mas, na prática, tem alvos específicos.

Em seguida, o capítulo analisará a "política do véu" (SCOTT, 2007) na França, onde o véu da mulher islâmica se tornou símbolo de uma ameaça existencial ao Estado. As leis que proíbem o uso do véu nas escolas públicas e do *niqab* e da burca em qualquer espaço público são, como o estado de emergência e os recenseamentos dos Roma na Itália, a intensificação de uma prática discriminatória contra os muçulmanos recorrente na Europa. A religião islâmica é securitizada na medida em que o discurso de que o muçulmano é uma ameaça à identidade democrático-liberal europeia é legitimado e justifica a adoção de novas leis e de práticas discriminatórias cotidianas. Na França, essa situação ganha contornos específicos porque a consciência nacional francesa foi formada com base no secularismo, ou, mais precisamente, na "laïcité" (BALIBAR, 2004c), um secularismo que rejeita a manifestação de crenças privadas na esfera pública, que identifica o espaço cívico como um espaço livre de qualquer particularidade. Ainda que o caso francês seja proeminente nesse sentido, veremos que representantes políticos de Estados marcados pelo multiculturalismo nos anos 1980 também têm mudado seu discurso, decretando o fracasso das políticas multiculturais e estigmatizando os muçulmanos.

A discriminação contra os Roma e os muçulmanos é importante ainda por uma razão diretamente relacionada ao desenvolvimento da UE, marcado, como já foi ressaltado, por uma ambiguidade. Ao mesmo tempo em que suas instituições criaram uma exclusão graduada, como vimos no capítulo 3, e, no que tange à imigração, ainda são meios de os Estados reforçarem a securitização, elas também têm um papel público de guardiãs de direitos humanos e de políticas antidiscriminação. Essa ambivalência se reflete nas atitudes da comissária da UE, que se opôs à deportação dos Roma, num discurso inflamado e amplamente explorado pela mídia por sua relação com o Holocausto, mas depois se retraiu diante do governo francês. Hoje, grande parte dos Roma e dos muçulmanos que têm seus direitos limitados na UE é de cidadãos europeus. Desse modo, para os partidos polí-

ticos anti-imigração, os alargamentos da UE são vistos como um deslocamento das fronteiras da unidade política para cada vez mais perto dos vizinhos Roma ou islâmicos, ou de outras culturas/religiões, propiciando discursos contrários à UE, ao espaço Schengen e ao euro – o que foi reforçado com o agravamento da crise econômica. Muitos desses partidos pedem a volta dos controles das fronteiras pelos Estados, desejam ter moedas nacionais e sair do acervo Schengen, para voltar a – ou ter a ilusão de – ter o controle das fronteiras territoriais e simbólicas de seus Estados-nação. Este capítulo também tratará de discursos e campanhas visuais de alguns desses partidos. Antes, serão analisados discursos que decretam a falência do multiculturalismo e sua relação com o racismo "pós-moderno" (HARDT, 2000) ou "neorracismo" (DOTY, 2003; BALIBAR, 2004a), além do medo das minorias na contemporaneidade (APPADURAI, 2006).

Neorracismo e o "medo dos pequenos números"

Em discurso na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2011, o primeiro-ministro do Reino Unido, David Cameron, tratou da necessidade de se combater o terrorismo não apenas com a tecnologia que vem sendo desenvolvida no país, pelo investimento em segurança cibernética, mas com uma abordagem das causas internas para o "extremismo ideológico":

> "Não vamos derrotar o terrorismo simplesmente pela ação que tomarmos fora das fronteiras. A Europa tem que acordar para o que está acontecendo em nossos próprios países (...). Se quisermos derrotar essa ameaça, acredito que seja a hora de virar a página das políticas fracassadas do passado."[5]

5 Cameron, D. Discurso na Conferência de Segurança de Munique, 5 fev. 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=HiIk14m1EgE>. Acesso

Por políticas fracassadas do passado, Cameron se referia ao multiculturalismo, que nos anos 1980 e 1990 foi uma marca de sociedades europeias como a britânica, a holandesa e a alemã, e que hoje é tratado pelos representantes políticos e pelas instituições desses Estados europeus como ameaça a sua identidade. Apesar de o Reino Unido ter uma presença significativa de imigrantes de diversas origens e nacionalidades, Cameron se referia especificamente à transformação do vínculo com a religião islâmica em vínculo com o terrorismo. Depois de ponderar que o terrorismo não é vinculado especificamente a nenhuma religião ou etnia, além de pontuar a diferença entre Islã e extremismo islâmico, e entre religião e ideologia política, Cameron continuou, referindo-se ao "extremismo ideológico":

> Uma razão importante pela qual tantos jovens muçulmanos são levados a isso se refere a uma questão de identidade. (...) No Reino Unido alguns homens jovens acham difícil se identificar com o Islã tradicional praticado em casa por seus pais, cujas roupas podem parecer antiquadas quando transpostas para países ocidentais modernos. Mas esses jovens homens também acham difícil se identificar com a Grã-Bretanha, porque nós permitimos o enfraquecimento de nossa identidade coletiva. Sob a doutrina do multiculturalismo de Estado, nós encorajamos culturas diferentes a viver vidas separadas umas das outras e separadas do *mainstream*. Nós fracassamos em prover uma visão de sociedade a que eles sentem que querem pertencer. Nós até toleramos que essas comunidades segregadas

---

em: 17 jun. 2011.

> se comportassem de modos que se opõem completamente a nossos valores.

Tentando se cercar de cuidados para não ofender os muçulmanos, Cameron sustentou uma incompatibilidade entre as "práticas tradicionais do Islã" e as dos "países ocidentais modernos", que não compartilhariam o mínimo necessário para viverem juntos: "A tolerância apenas serviu para reforçar o sentido de que não se compartilha o suficiente", afirmou.

Em 2010, a primeira-ministra da Alemanha, Angela Merkel, também já afirmara, num discurso para a União Jovem da Alemanha, formada por jovens de seu partido, a União Democrata Cristã, que o multiculturalismo fracassou no país, pela impossibilidade de alemães e imigrantes viveram "lado a lado" e "felizes" uns com os outros. Merkel reconheceu a ilusão do caráter provisório da imigração dos "trabalhadores convidados" no pós-Segunda Guerra:

> No início dos anos 1960 nós trouxemos os trabalhadores convidados para a Alemanha. Agora eles estão morando conosco. Mentimos para nós mesmos por um tempo, dissemos: "Eles não ficarão por muito tempo. Um dia, eles terão ido embora." Mas não foi o caso. É claro que o enfoque multicultural, viver lado a lado e ser feliz uns com os outros, esse enfoque fracassou, completamente.[6]

Nos anos 1990, esse não seria um discurso esperado no contexto político da Alemanha, que criava regras de naturalização

6 Merkel, A. Discurso na União Jovem da Alemanha, 16 out. 2010. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UKG76HF24_k&feature=fvwrel>. Acesso em: 17 jun. 2011. A tradução do discurso do alemão para o inglês é do canal de TV *Russia Today*.

mais flexíveis, permitindo casos de *jus solis,* desde que um dos pais estrangeiros morasse na Alemanha por pelo menos oito anos – ainda que a dupla cidadania só valesse até os 18 anos. Hoje, países como Alemanha, Reino Unido, Holanda e Itália fazem testes de língua, História e cultura nacionais aos imigrantes como condição para que eles peçam a cidadania, mesmo que nunca tenham vivido nesses Estados. O discurso a favor do multiculturalismo foi substituído pela convicção de que uma nação não comporta mais de uma cultura. Em certa medida, a própria definição de sociedades multiculturais traz implícita a ideia de que antes elas eram monoculturais, e isso passa a ser usado como traço positivo de retorno a uma identidade pura. Se afirmar que uma nação é multicultural é, em última instância, uma redundância, é também uma afronta ao mito da nação como a concretização do apagamento das diferenças, um mito que, combustível da securitização da imigração, é ao mesmo tempo reavivado por ela.[7]

Não se nega aqui o fato de que a intensificação da imigração na segunda metade do século XX teve como consequência a intensificação de trocas culturais e de tensões com tradições antes pouco visíveis nos países europeus – mas nem por isso inexistentes. Porém, os discursos de Cameron e Merkel revelam a preocupação com a ameaça a uma unidade nacional que supostamente

---

7 Kivisto; Faist (2007, p.40-46) analisam como o termo multiculturalismo foi usado com diversos significados nas últimas décadas. Jeffrey Alexander, para quem há diferentes "modos de incorporação" nas sociedades, sustenta que o multiculturalismo implicaria a convivência da diferença numa esfera cívica sem que os indivíduos precisem abandonar suas heranças étnico-culturais – neste caso, haveria assimilação –, mas, pelo contrário, possam levar essas identidades particulares para a esfera pública, sem hierarquização cultural. Já para Douglas Hartman; Joseph Gerteis, poderia haver desde um "multiculturalismo cosmopolita", em que a interação entre indivíduos de diferentes heranças étnicas transforma essas heranças, a um "pluralismo interativo", que se aproximaria do multiculturalismo de Alexander, em que não apenas indivíduos, mas também grupos culturais são representados na esfera civil.

existiria antes da chegada dos imigrantes, sobretudo na década de 1960, e à qual eles, que não foram embora, não cumpriram sua obrigação de adaptação. Pressupõe-se que havia uma identidade coletiva, coesa, hoje enfraquecida por ter tolerado outras identidades, que se revelaram incompatíveis com a identidade "original". Há uma recusa à transnacionalização de identidades pela constatação de que ela já falhou, ou seja, de que se mostrou na prática que a integração de diferentes culturas-etnias-nacionalidades – tratadas de forma unificadora – não é possível. Para Alexander (2001), com o crescimento do movimento migratório, o termo multiculturalismo, que significava convivência e troca entre culturas, passou a conotar a separação de comunidades em culturas autônomas. E é dentro dessa mesma lógica reificadora da diferença que se dá a reação antiUE por parte de partidos políticos e representantes oficiais dos Estados nacionais – o próprio Reino Unido, apesar de integrar a UE, é um caso singular, pois não faz parte de dois dos principais baluartes da União: o euro e o Acordo de Schengen, de que participa apenas no que tange a regras de segurança. A UE simboliza a transnacionalidade, mesmo que suas instituições, na prática, mantenham a soberania estatal forte em relação à imigração.

A questão étnico-cultural não é usada apenas pelas elites políticas, mas pelos próprios grupos minoritários que, na segunda década do século XX, lutaram para garantir direitos próprios, relativos a práticas culturais e religiosas específicas. O problema é que, quando a etnia-cultura-nação[8] é reificada de modo a iden-

8 Aqui, seguindo Brubaker (2004), etnia, nacionalidade e cultura são tratadas de forma unificada não por serem a mesma coisa, mas por serem percebidas como entidades substantivas que se sobrepõem. "Raça, etnia e nacionalidade apenas existem em e por meio de nossas percepções, interpretações, representações, classificações, categorizações e identificações. Elas não são coisas *no* mundo, mas perspectivas *sobre* o mundo – realidades não ontológicas, mas epistemológicas." (BRUBAKER, 2004, p.79).

tificar grupos como homogêneos, de características estanques, a cultura passa a ser o definidor das diferenças sociais, originando o que Hardt (2000) denomina teoria racista imperial ou pós-moderna. Do mesmo modo que a teoria antirracista moderna, a teoria racista pós-moderna sustenta que não há superioridade racial, que não há diferenças biológicas que tornem os indivíduos melhores ou piores. Entretanto, esse discurso inclusivo mascara uma posição tão essencialista quanto as teorias racistas calcadas na biologia, já que a cultura é tratada de forma tão totalizante e naturalista quanto a ciência. Em princípio, todas as culturas são iguais, mas há limites para a hibridização. Aqui, não é a exclusão, mas a separação a palavra-chave – uma separação que, na prática, advém da hierarquização de culturas.

É no mesmo sentido que Doty (2003, p.19) define o surgimento, no fim do século XX, do "neorracismo" – termo também usado por Balibar (2004a) – ou "racismo diferencialista" em relação aos imigrantes, que manifesta um ideal de pureza cultural e incompatibilidade entre culturas. Elas devem ser separadas para que se preservem a identidade e a ordem nacionais, essencialmente limitadas pelas fronteiras, que, se dissolvidas, implicarão o choque cultural e o consequente conflito social. Ainda que esse tipo de racismo não seja exclusivo da contemporaneidade, pois a própria concepção de raça historicamente serviu à diferenciação cultural, ele se manifesta hoje como uma das principais formas de exclusão social num mundo em que a divisão rígida entre culturas se mostra impraticável. O racismo biológico tampouco desapareceu, mas hoje não é mais socialmente admissível sustentar a diferença das raças com base na ciência. Em seu lugar, os discursos políticos se apoiam na "inclusão diferencial" e, a partir dela, excluem, de uma forma mais sutil e encoberta, pretensamente respeitando as diferenças. Como afirma Hardt (2000, p.366), "o racismo imperial ou diferencial integra os outros em sua ordem e, em seguida, orquestra tais diferenças em um sistema de controle". Isso significa que, se o outro não pode ser exteriorizado, ele

é categorizado e vigiado para que não perturbe o padrão regular da sociedade.

Com a conquista de direitos culturais na segunda metade do século XX, as minorias deixaram de ter apenas um caráter processual, de participação na esfera pública, e passaram a ser minorias substantivas. É essa transformação que, de acordo com Appadurai (2006, p.59-65), instituiu o "medo dos pequenos números" nas sociedades democrático-liberais, ou seja, fez com que elas temessem as minorias. O autor reverte a ideia de que a política liberal é amedrontada apenas pelos "grandes números", ou seja, pelas massas que ameaçariam a singularidade do indivíduo, que seria privado de sua capacidade racional de escolha. O liberalismo sempre valorizou a possibilidade de a minoria opinar e deliberar na esfera pública, já que o interesse comum seria gerado a partir da negociação de indivíduos singulares que interagem. Entretanto, à medida que o regime de direitos humanos foi se consolidando, os direitos processuais das minorias transformaram-se em direitos substantivos, ou seja, minorias passaram a ser reconhecidas por características próprias de sua cultura. Essa transformação ameaça o pensamento liberal de não interferência do privado, do particular, na esfera pública, e sustenta a luta das minorias por direitos culturais e de pertencimento – ou seja, de identidade dentro de Estados nacionais que supostamente seriam uniformes.[9]

---

9 O discurso de David Cameron na Conferência de Segurança em Munique ilustra bem essa preocupação liberal com a interferência do mundo particular na esfera pública. "Francamente, nós precisamos muito menos da tolerância passiva dos anos recentes e muito mais de um liberalismo muscular ativo. Uma sociedade de tolerância passiva diz para seus cidadãos: 'Desde que você obedeça a lei, vamos deixá-lo em paz.' Ela permanece neutra entre valores diferentes. Mas eu acredito que um país genuinamente liberal faça muito mais. Ele acredita em certos valores e os incentiva ativamente: liberdade de expressão, liberdade de oração, democracia, Estado de direito, direitos iguais, independentemente de raça, sexo ou sexualidade. Ele diz a seus cidadãos: isto é o que nos define como

Nas sociedades democrático-liberais, a minoria revela a existência de uma lacuna na identificação da maioria (que é uma concepção da modernidade) com a nação. Como vimos no capítulo 2, a nação se constituiu como um elo social na modernidade, ocupando o lugar do sagrado. A consciência nacional se baseia num ideal de pureza que a existência da minoria mostra ser falho (APPADURAI, 2006, p.6-52). Cada movimento de visibilidade dessa minoria reforça a percepção de ameaça à maioria, ou seja, a incerteza social, para a qual a violência pode ser a solução, já que, como afirma (Ibid, 2006, p.7), "a própria violência é um dos meios pelos quais a ilusão de identidades fixas e tuteladas é produzida, em parte para aliviar as incertezas sobre identidade que os fluxos globais invariavelmente produzem". A violência, que em certo grau é inerente a qualquer prática de Estado, decorre, nesse caso, da frustração com a impossibilidade de eliminação das diferenças num mundo de fronteiras porosas (Ibid, 2006, p.11). A própria existência da minoria é a lembrança de uma violência uniformizadora na formação do Estado-nação que não foi totalmente bem-sucedida, ou seja, é a memória de projetos fracassados de Estado (Ibid.; p.42).

Appadurai (2006, p.8) denomina esse sentimento de ameaça à pureza da nação de "ansiedade da incompletude". A incompletude é revelada pelos "pequenos números", que, se crescerem, ameaçam modificar a proporção numérica e desequilibrar a ordem no Estado. O conceito de ordem está intimamente relacionado ao de identidade, pois a identificação é um processo que busca estabilizar relações exclusivas de pertencimento, que, por

---

uma sociedade." Cameron não explica, porém, em que medida a "tolerância passiva" que só exige o cumprimento da lei e não incomoda as particularidades do indivíduo se diferencia do "liberalismo muscular" que apoia a liberdade de expressão e crença. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=HiIk14m1EgE>. Acesso em: 17 jun. 2011.

definição, são sempre instáveis.[10] É um processo que busca dar ordem ao caos (DOTY, 2003, p.14). Essa ordem nunca será plenamente atingida, mas, como analisa Doty, é ela o ideal a ser seguido pelas práticas de Estado, o que sempre implicará processos discursivos de identificação e, simultaneamente, de diferenciação. O que se argumenta aqui é que o imigrante deixou de ser um elemento apenas de diferenciação para se tornar um critério de exclusão na Europa. Na diferenciação do outro, o processo de identificação pode torná-lo sinônimo de desordem, irracionalidade e anormalidade que precisam ser corrigidas, pois fogem do padrão necessário para estabilizar essa identidade. Como afirma Campbell,

> assegurar um ser ordenado e um mundo ordenado − particularmente quando o campo no qual esse processo opera é tão extenso quando um Estado − envolve a definição de elementos que se interpõem no caminho da ordem na forma de "alteridade". Essas obstruções à ordem se tornam sujeira, coisa fora de lugar, irracionalidade, anormalidade, lixo, doença, perversidade, incapacidade, desordem, loucura, ausência de liberdade. Elas se tornam material que precisa de racionalização, normalização, moralização, correção, punição, disciplina, arrumação, realização etc (CAMPBELL 1992, p.55-56).

10 Angela Merkel manifestou essa ansiedade em seu discurso para os jovens de seu partido ao afirmar que, em Frankfurt, duas em cada três crianças com menos de 5 anos têm origem imigrante. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UKG76HF24_k&feature=fvwrel>. Acesso em: 17 de jun. 2011.

Em janeiro de 2007, a Comissão Europeia publicou o Eurobarômetro 263, uma pesquisa com os cidadãos europeus dedicada ao tema da discriminação. Entre seis formas de discriminação levantadas pela pesquisa, os consultados destacaram a de origem étnica como a mais proeminente em seus Estados. Na Suécia, 85% consideraram o preconceito étnico como algo regular no país, seguidos de holandeses (83%), franceses (80%), dinamarqueses (79%), belgas (78%) e italianos (77%), enquanto na Bulgária e na Romênia, então prestes a integrar a UE, esses números foram de cerca de 40%. A pesquisa se direcionou especificamente para os Roma, perguntando se os cidadãos consideravam que ser um Roma era uma desvantagem social. Os suecos também foram os que mais responderam sim (90%), seguidos de húngaros (86%), finlandeses (85%) e dinamarqueses (84%). Na Romênia e na Bulgária, a percentagem foi de 60% e 58%, respectivamente, enquanto a média na UE foi de 77%: para 77 em cada 100 cidadãos europeus, ser um Roma é uma desvantagem social. Em 2008, o Eurobarômetro 296 foi mais direto em relação à discriminação dos Roma, perguntando aos entrevistados se eles se sentiriam confortáveis em ter um Roma como seu vizinho, numa escala de 1 (muito desconfortável) a 10 (totalmente confortável). O nível de conforto médio na UE com um vizinho Roma é de 6, enquanto com um vizinho de "outra origem étnica", sem especificação, é de 8,1. Um quarto dos europeus marcou até 3 na escala de conforto em relação aos Roma, um contraste com os 6% que marcaram até 3 em relação a um vizinho de outra origem étnica.

Carregando um histórico de discriminação que se intensificou no pós-Guerra Fria, os Roma são o único grupo étnico explicitado aos entrevistados, pois são alvo de políticas específicas antirracismo e de desenvolvimento social por parte das instituições europeias. Os Roma deixaram a Índia há cerca de mil anos e chegaram ao Leste e ao Sul do continente europeu no século

XIV, e aos países ocidentais e do Norte no final do século XIX, sobretudo após o fim da escravidão na Romênia. Um século depois, com a desagregação de União Soviética, Tchecoeslováquia e Iugoslávia, muitos Roma perderam seus vínculos oficiais com os Estados devido a mudanças nas leis de cidadania, sobretudo na Croácia, na República Tcheca, na Eslovênia e na antiga República Iugoslava da Macedônia (CAHN; GUILD, 2010, p.7, 13, 14[11]). Novas fronteiras foram delimitadas com base em vínculos étnico-nacionais, ou seja, Estados surgiram para abrigar nações, e não as nações para ancorar a soberania dos Estados, como analisado no capítulo 2.[12] Com a formação da República Tcheca, indivíduos Roma que viviam na região, até 1993 parte da Tchecoeslováquia, perderam a cidadania porque tinham origem eslovaca e haviam migrado dentro do país antes da separação. Ainda hoje há cidadãos sem direitos formais no Estado e casos de discriminação por parte do governo e de cidadãos tchecos, mas a emigração na Eslováquia continua.

Apesar de o resultado do Eurobarômetro sugerir que há mais discriminação contra os Roma em países da Europa Ocidental, uma análise superficial da pesquisa pode mascarar o fato de que também nos países do Leste os Roma sofrem preconceito, abusos da polícia, expulsões e direitos diferenciados de educação e moradia. Além das perdas de direitos e perseguições pós-Guerra Fria, o aumento das tensões no Leste também se relaciona ao fato de que hoje a Europa comporta diferentes direções de movimentos migratórios, pois outros países da Europa Oriental pertencentes à

11 O estudo *Recent Migration of Roma in Europe* (CAHN; GUILD, 2010), publicado em 2009, foi financiado pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e pelo Conselho da Europa, e republicado em 2010 após as expulsões dos Roma na França.

12 É o que Brubaker (2004, p.144) denomina "counter-state nationhood", em que a consciência nacional se dá independentemente ou mesmo contra o Estado. No caso das federações comunistas, o nacionalismo foi usado contra os Estados, que se desagregaram para que cada uma de suas nações pudessem ter seu próprio território – originando novos Estados.

UE têm suas fronteiras internas abertas, transformando-se em sociedades ao mesmo tempo de emigração e imigração. Na República Tcheca, por exemplo, a maior parte dos Roma emigra para o Reino Unido, enquanto o país ainda recebe indivíduos Roma da Eslováquia e da Romênia (CAHN; GUILD, 2010, p.17).

Com a súbita perda de direitos vinculados à nacionalidade e, na prática, de cidadania, muitos Roma emigraram para países do Oeste e do Norte – com ou sem pedido de asilo político –, reavivando novos estigmas sobre eles. Os alargamentos da UE em 2004 e 2007 incorporaram alguns dos Estados com mais alta percentagem de Roma na população, como a Eslováquia (9,17%) e a Hungria (7,05%), em 2004, e a Bulgária (10%) e a Romênia (8,32%), em 2007 – países vizinhos a outros onde também há alta proporção de Roma, como a antiga República Iugoslava da Macedônia (9,59%), país candidato à entrada na UE, e a Sérvia (8,18%). A percentagem é de menos de 1% na maior parte dos países da Europa Ocidental, como França (0,62%), Reino Unido (0,37%), Áustria (0,3%), Holanda (0,24%), Itália (0,23%) e Alemanha (0,13%). As últimas estimativas do Conselho da Europa, de setembro de 2010, estipulam que há cerca de 6 milhões de Roma na UE, o que representa 1,18% de sua população, e cerca de 11 milhões nos 47 países membros do Conselho da Europa, ou 1,37% da população da região.[13]

Com um histórico de discriminação antes mais restrito a cada Estado – tanto da Europa Ocidental quanto da Oriental –, as últimas duas décadas viram a intensificação de um racismo transnacional, com o empreendimento de medidas de exclusão de um Estado membro para outro Estado membro, mesmo que a livre circulação entre eles seja um dos pilares da UE. Assim, a atenção em relação aos Roma cresceu por parte das instituições europeias,

13 As percentagens de Roma são dados estimados pelo Conselho da Europa, formado por 47 Estados europeus, de 14 set. 2010. Disponível em: <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/roma-and-travellers>. Acesso em: 18 mai. 2011.

diante da regularidade de situações discriminatórias que não apenas feriam seus direitos como cidadãos de um Estado-nação mas também seus direitos como europeus, ou seja, de mobilidade no interior da UE.[14] Políticas de melhorias sociais especificamente direcionadas aos Roma foram estimuladas pelos próprios Estados membros, na tentativa de conter os fluxos migratórios frente à perspectiva do alargamento.[15] Políticas de inclusão social específicas para os Roma também são condição para a futura adesão dos países candidatos a integrar a UE.

Apesar do cuidado com o estabelecimento de categorias étnicas e a proibição do recolhimento de dados baseados em etnia, pelo seu uso na Segunda Guerra Mundial, a UE criou órgãos, pesquisas e programas diretamente relacionados aos Roma. Ainda que os documentos produzidos pela UE evitem homogeneizá-los, há o reconhecimento de que há indivíduos com origens étnicas e culturais e hábitos comuns, que sofrem de problemas socioeconômicos comuns e enraizados historicamente. Na última década, a Comissão Europeia e o Conselho da Europa, que tem uma comissão contra racismo e intolerância, financiaram dezenas de estudos sobre a situação dos Roma no mercado de trabalho, no acesso a moradia, saúde e educação e na integração da UE.[16] Outras pesquisas foram realizadas pela Organização das Nações

---

14 Desde os anos 1990, também foram criadas ONGs europeias para garantir os direitos dos Roma, como a rede de instituições European Roma Grassroots Organisations Network e o European Roma Rights Centre, instituição existente desde 1996, cujos advogados representam Roma em casos da Corte Europeia de Direitos Humanos.

15 Em 2005, Bulgária, Croácia, República Tcheca, Hungria, Macedônia, Romênia, Sérvia e Montenegro e Eslováquia – países com as maiores percentagem de Roma na Europa – instituíram a Década da Inclusão dos Roma, com o objetivo de lhes garantir condições de vida mais igualitárias em relação ao resto da sociedade.

16 Lista de estudos disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=813&langId=en&moreDocuments=yes>. Acesso em: 16 mai. 2011.

Unidas (ONU) e pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa. O Parlamento Europeu também publicou uma série de resoluções sobre as condições em que os Roma vivem na UE. Após os alargamentos, multiplicaram-se os relatórios de órgãos europeus voltados para políticas antidiscriminatórias ou especificamente para os Roma, como a European Union Agency for Fundamental Rights e o European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Em 2008, após uma resolução do Parlamento Europeu pedindo uma estratégia europeia para os Roma, um relatório da Comissão Europeia listou uma série de instrumentos cujo uso deveria ser intensificado de modo a garantir sua inclusão socioeconômica: os Fundos Estruturais, a cooperação transnacional lançada em 2007 pela European Network on Roma Community and Social Inclusion e leis como a Diretiva 2000/43/EC, de proteção contra a discriminação racial, e a Diretiva 2004/38, sobre a liberdade de movimento no interior da UE.[17]

Também em 2008, a Comissão decidiu realizar cimeiras bienais. O relatório da segunda cimeira – ocorrida em abril de 2010, antes de os Roma voltarem à mídia com as expulsões no governo Sarkozy – afirma que houve progressos na inclusão social dos Roma na Europa, em nível europeu e dos Estados membros, com "a aplicação e o aprofundamento da legislação da UE nos domínios da não discriminação, livre circulação, proteção de dados e luta contra o racismo".[18] Após a divulgação desse documento, a European Roma Policy Coalition (ERPC), uma associação de dez ONGs – como Anistia Internacional e Open Society Foundations, além de órgãos exclusivamente europeus – pediu uma coordena-

---

17 COM(2008) 420, Comission Staff Working Paper: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. *Não discriminação e igualdade de oportunidades: um compromisso renovado*, 2 jul. 2008.

18 COM(2010) 133, *A integração social e econômica dos ciganos na Europa*, 14 abr. 2010.

ção de políticas nacionais pela UE e lamentou em declaração que a UE não tenha sido mais enfática sobre o problema do racismo: "A menos que os Estados tomem medidas enérgicas contra o anticiganismo, os Roma continuarão a ser cidadãos de segunda classe na Europa".[19] Em 2011, a Comissão Europeia divulgou a Comunicação *Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos*, estipulando o prazo até o fim do ano para que os Estados membros enviassem suas estratégias nacionais de melhoria das condições de emprego, moradia, saúde e educação dos Roma.

O caso italiano e o papel do Judiciário

Conhecida como Diretiva da Cidadania, a Diretiva 2004/38/EC substituiu e reuniu numa só legislação diferentes leis sobre o livre movimento na UE, antes dispersas e divididas por categorias como os direitos de trabalhadores, estudantes e familiares de cidadãos europeus e as condições de expulsão de estrangeiros. Em teoria, a diretiva homogeneizaria os direitos de movimento, estudo, residência e trabalho de todos os cidadãos dos Estados membros da UE. Porém, em 2008, dois anos depois do prazo para que a diretiva fosse transposta às legislações nacionais, a Comissão Europeia constatou que nenhum Estado a havia transposto integralmente, e que nenhum de seus artigos estava em vigor em todos os Estados membros. Mesmo no caso de transposição da diretiva, ela deixa condições em aberto, a serem definidas pelos Estados membros, como grande parte da legislação da UE. Cidadãos europeus podem ser expulsos em casos de "política pública, segurança pública e saúde pública"[20], categorias amplas o

19 A declaração está no site do European Roma Rights Center. Disponível em: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3824>. Acesso em: 17 mai. 2011.

20 Diretiva 2004/38/EC do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, 29 abr. 2004.

suficiente para que os Estados exerçam ações discricionárias em relação a seus indesejados.

Numa análise comparativa entre as legislações e práticas nacionais referentes à expulsão de cidadãos da UE – a expulsão em massa é proibida mesmo que os cidadãos estejam há mais de três meses no país, sem contrato de trabalho, e a eles deve ser dado o direito de recurso judicial –, Carrera; Atger (2009, p.11-12) identificam a Itália e a França como os países onde a expulsão de cidadãos da Romênia é empreendida de forma desproporcional em relação à expulsão de nacionais de outros Estados membros – o que significa, na prática, uma alta percentagem de expulsão de Roma. Na Itália, o então primeiro-ministro Silvio Berlusconi baixou um decreto em 21 de maio de 2008 declarando estado de emergência por um ano em relação aos "nômades" que representassem uma "ameaça à segurança" nas regiões de Campânia, Lácio e Lombardia. O decreto foi baseado na lei 225 de 1992, segundo a qual o estado de emergência pode ser declarado no caso de desastres naturais e catástrofes. Nos dias seguintes ao decreto, os prefeitos de Roma, Nápoles e Milão ganharam "poderes extraordinários" para fazer um censo nos acampamentos, identificando e coletando dados e impressões digitais dos Roma, inclusive dos menores de idade, e decidir quem deveria ser expulso – abstraídas todas as garantias constitucionais, como o recurso judicial, já que estava decretado o estado de emergência.

Em julho do mesmo ano, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução para que o governo italiano parasse de coletar impressões digitais e de usar as já coletadas, pela direta discriminação com base em origem étnica, e que promovesse o acesso a educação e saúde das crianças Roma.[21] Mas a própria resolução

21 Resolução do Parlamento Europeu sobre o recenseamento dos *romanichéis* com base na origem étnica em Itália, 10 jul. 2008. Votos contrários à resolução se referiram à interferência da UE na soberania nacional da Itália, em geral vindos

reproduz mitos: "a população Roma é uma comunidade étnico-cultural paneuropeia *sem um Estado-nação* e consequentemente a UE tem a responsabilidade específica de desenvolver uma estratégia e uma política para os Roma na UE junto com os Estados membros" (grifo meu). Pressupõe-se que os Roma não podem ser Roma e nacionais de um Estado ao mesmo tempo – como de fato é a maior parte, que tem sua nacionalidade específica *e* é Roma. Esses vínculos não são excludentes. A identificação dos Roma com um grupo nômade, ou seja, sua transnacionalidade, reforça a concepção de indivíduos sem raízes nacionais, desligados de qualquer vínculo com um Estado nacional: por suas características étnicas e culturais, eles formariam uma nação sem Estado. Entretanto, eles são Roma e são nacionais de Estados.

---

de partidos refratários ao aumento de competência das instituições europeias. O deputado do Reino Unido Philip Bradbourn justificou os votos de seu partido: "Os deputados do Partido Conservador britânico votaram contra esta resolução porque a questão que o texto aborda é do foro exclusivamente interno de um Estado-Membro, sendo pois irrelevante a nível da UE". O deputado belga Frank Vanhecke, do partido Vlaams Belang (Interesse Flamengo), que defende a autonomia da região de Flandres, argumentou: "O fato de nos últimos dias este Parlamento ter desabado como um castelo de cartas relativamente a uma decisão perfeitamente razoável do Governo italiano é sintomático do ambiente sufocante de correção política da esquerda que existe nesta instituição. No entanto, posso assegurar-vos que as opiniões da grande maioria da população dos países europeus são absolutamente o contrário do que a maioria dos deputados está, manifestamente, a votar. O lançamento de um sistema de impressões digitais pelo Governo italiano com vista a impulsionar a resolução dos enormes problemas resultantes da imigração massiva dos Roma para o país tem, indiscutivelmente, o apoio da grande maioria da população. Além disso, a ingerência europeia neste dossier é inaceitável. Espanta-me que a União Europeia não abra os seus edifícios de luxo aos Roma e as suas escolas particulares às crianças Roma. Os tão proclamados 'direitos humanos' acabam, obviamente, nas fronteiras dos domínios privilegiados da eurocracia." Versão em português do site do Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=-CRE&reference=20080710&secondRef=ITEM=006-&language=PT&ring-B6-2008-0348#4-089>. Acesso em: 18 mai. 2011.

Quando são nacionais de um dos Estados membros, exercem seu direito de deslocamento dentro da UE. No vínculo essencializado etnia-cultura-nacionalidade, os Roma são tratados como uma nação própria, que ameaça os Estados nacionais europeus por sua diferença, por seus "pequenos números" que revelam a incompletude desses Estados.

Apesar da decretação de estado de emergência, o censo e as expulsões de 2008 não constituíram um caso isolado na Itália. A prática de expulsão dos Roma no país e em outros Estados europeus é regular desde os anos 1990, e essa recorrência faz parte dos registros das principais ONGs que fiscalizam os direitos dos Roma na Europa, como o European Roma Rights Center.[22] A diferença é que, com a Diretiva 2004/38, existe uma base legal que diretamente proíbe essas expulsões entre Estados membros, que com os alargamentos de 2004 e 2007 passaram a englobar países com maior presença dos Roma. Dez deles já extinguiram seus controles nas fronteiras externas, ou seja, integram o espaço Schengen, mas mesmo os indivíduos provenientes da Bulgária e da Romênia, países que não fazem parte do acervo Schengen – mas são oficialmente integrantes da UE – não podem ser expulsos coletivamente e têm garantias legais. Na prática, porém, a lei tem sido pouco eficiente.

Na Itália, o censo de 2008 foi precedido por outros episódios de controle biopolítico e expulsões. Em 18 de maio de 2010, a Corte Europeia de Direitos Humanos[23] julgou o caso de Aldo Udorovic, cidadão italiano *e* pertencente à comunidade dos Sinti,

22 O European Roma Rights Center tem uma lista de casos de expulsão desde 1996. Disponível em: <http://www.errc.org>. Acesso em: 15 mai. 2011.

23 A Corte Europeia de Direitos Humanos, em Estrasburgo, na França, serve aos 47 países europeus membros do Conselho da Europa, com sede na mesma cidade, e tem como uma de suas bases legais a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950.

contra o Estado italiano.[24] Em 1996, o prefeito de Roma decidiu realizar o recenseamento dos acampamentos municipais dos Roma – que haviam sido autorizados pela prefeitura – entre os quais o campo Nono, onde Udorovic vivia. Em outra decisão, ordenou que apenas os Roma e Sinti com filhos em idade escolar e frequência regular na escola poderiam permanecer no Nono, que deveria ter a capacidade máxima de 30 pessoas. Em 1999, a polícia municipal fez um recenseamento no campo, e a prefeitura ordenou que os 47 habitantes saíssem de lá, sob a justificativa de que o campo, nas proximidades de uma escola primária, ameaçava o meio ambiente e a saúde dos Roma e dos moradores da região por não ter condições higiênicas adequadas, sem rede de esgoto e água potável, e que o comportamento dos ocupantes do campo agravava esse estado.

Udorovic entrou com uma ação judicial municipal, primeiramente contra a evacuação, e depois alegando discriminação pela origem Sinti dos ocupantes. O litígio seguiu até 2002, sem sucesso para Udorovic – que, numa das audiências, pediu a instalação de uma fonte de água potável no campo a título provisório, o que foi negado. O caso foi levado à Corte Europeia dos Direitos Humanos com a alegação de violação do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que prevê o direito a um julgamento justo, e dos artigos 8º e 14º, referentes ao direito à privacidade e à proibição da discriminação. A corte rejeitou a violação dos dois últimos artigos, considerando apenas que houve violação do artigo 6º, pela "apreciação inexata" de fatos pelo tribunal de Roma.

A securitização dos Roma na Itália, assim como em outros países europeus, não decorre apenas dos momentos de (aparente) exceção, como o estado de emergência, mas pelas práticas de controle biopolítico, por meio de censos e coleta de impressões digitais e expulsões sem garantias legais. Essas práticas alimentam e

24 Corte Europeia de Direitos Humanos, *Udorovic c. Italie* (38532/02).

são alimentadas por partidos de extrema-direita, que nos últimos anos têm usado o combate à imigração como uma de suas principais plataformas eleitorais. São discursos explicitamente racistas, agressivos, como mostram os cartazes a seguir, do partido neofascista Força Nova, que relaciona os Roma a violência sexual e outros tipos de agressão. Fundado em 1997 com bandeiras contra a imigração, os direitos dos homossexuais e a Europa, o partido faz parte da Frente Nacional Europeia, uma organização que reúne partidos nacionalistas europeus, como a Falange, na Espanha, e o Partido Nacional Democrata alemão.

Imagem 2 - "Atenção! Campo nômade. Perigo. Agressões, roubo, violência sexual". Por esses dizeres, três militantes do Força Nova foram acusados de racismo, mas absolvidos pela Justiça de Palermo em março de 2011. (Tradução da autora)

Fonte - Disponível em: <http://fnragusa.blogspot.com/2011/04/palermoassolti-i-tre-forzanovisti.html>. Acesso em: 15 jun. 2011.

Imagem 3 - O cartaz clama pelo desmantelamento dos campos de Roma e sua expulsão imediata, mostrando uma cena de violência contra uma mulher, e pergunta: "Se fosse sua mãe, sua mulher ou sua filha?" Este e outros cartazes com cenas de agressão vinculadas aos Roma, com pedidos de extinção dos campos onde vivem, estão em sites locais do Força Nova e blogs do partido como:

Fonte - Disponível em <http://fnbrescia.blogspot.com>. Acesso em: 15 jun. 2011.

As campanhas do Força Nova são um exemplo extremo. Apesar do aparente caráter de excepcionalidade – o partido não tem representação no Parlamento Europeu, portanto representaria a visão de uma minoria –, mais uma vez os cartazes acima são apenas a "ponta do iceberg" de que fala Bigo (2007) ao tratar da normalização da exceção. Esse racismo se manifesta de forma menos espetacularizada, mas nem por isso sutil, em campanhas e discursos mais socialmente compartilhados. Fundada em 1991, a Liga Norte, um partido que defende a autonomia da região Norte da Itália e também é anti-imigração e antiEuropa, tem uma história de apoio e ataques aos governos Berlusconi. Em 2008, uniu-se ao Povo da Liberdade e ao Movimento pela Autonomia para apoiar o terceiro mandato de Berlusconi como primeiro-ministro, em cujo governo teve representação com quatro ministros e cinco se-

cretários. A Liga Norte ganhou 8,3% dos votos nacionais, um número alto para um partido de posições radicais, elegendo 60 dos 630 deputados e 26 dos 315 senadores da Itália. As campanhas do partido, que hoje tem 9 deputados no Parlamento Europeu, retratam os imigrantes como invasores. O cartaz a seguir exibe uma fila para benefícios de moradia, trabalho e saúde, com figuras estereotipadas de um asiático, um africano, um muçulmano e uma mulher Roma com um bebê no colo. O bebê é uma clara referência ao índice de natalidade dos Roma, que é superior ao da média europeia. Esse fato é frequentemente usado como argumento de que a presença dos Roma, se não for controlada, levará à reprodução de miséria no continente. Hoje, multiplicam-se os casos de esterilização à revelia de mulheres Roma após o parto. Alguns já chegaram às cortes europeias e são um dos itens regulares nos relatórios da UE sobre os Roma. No cartaz, o italiano, o último da fila, não tem traços culturais específicos.

Imagem 4 - "Advinha quem é o último? Pelos direitos de: casa, trabalho e saúde."

Fonte - Disponível em: <http://geography1982.wordpress.com/2011/04/13/fear-of-contamination-italys-lega-nord/>. Acesso em: 19 jun. 2011.

A retórica é um padrão nas campanhas dos partidos anti-imigração: há uma tomada de direitos pelo outro, uma invasão, uma ocupação de um lugar que pertence ao nacional – o nacional puro, ideal, sem qualquer marca de alteridade, é o último da fila. A cena é frequente nas campanhas visuais anti-imigração, que buscam mostrar que os "pequenos números" estão se tornando "grandes números". Um traço comum de muitas delas é criar a representação de um colonialismo às avessas, um neocolonialismo agora voltado aos Estados nacionais europeus. As campanhas se servem de símbolos de conquista territorial e colonial para ilustrar o perigo que correm os nacionais de Estados da Europa. O próximo cartaz é bem claro nesse sentido: os indígenas hoje vivem em reservas porque não conseguiram expulsar os colonizadores. Os italianos, portanto, devem excluir os imigrantes se não quiserem se tornar uma minoria na Itália. A campanha também é do partido italiano Liga Norte.

Imagem 5 - "Eles não foram capazes de impor regras à imigração. Agora vivem em reservas! Pense nisso."

Fonte - Disponível em: <http://www.leganord.org/immagini/ilmovimento/manifesti/2008/indiano_versione_elett08.jpg>. Acesso em: 15 jun. 2011.

Com a securitização da imigração na Europa, sua legitimação como um problema de segurança entre os representantes políticos e a mídia, os discursos racistas se tornaram menos envergonhados e excepcionais. Uma expressão como "parasitas num Estado de civilização", por exemplo, é usada para se referir aos Roma num artigo de opinião do jornal britânico *The Independent*, considerado de esquerda. Mais uma vez, reforça-se a ideia de que os Roma são indivíduos que se deslocam para tirar dos nacionais os benefícios que estes construíram, como animais parasitas que atacam um corpo são:

> Há famílias inteiras vivendo sem saneamento, sem vantagens, trabalhando no mercado negro se tiverem algum trabalho, mas cuja vida na França é apesar disso mais prazerosa e lucrativa do que provavelmente era, ou em algum tempo seria, de onde eles vieram. Não há motivo para que eles retornem. No entanto, *eles são parasitas num estado de civilização, material e cultural, que eles não fizeram nada para construir e não poderiam reproduzir por si mesmos* (grifo meu).[25]

No caso de Udorovic, direitos fundamentais da cidadania italiana foram suplantados por uma prática, institucionalizada pelo Estado, de controle e expulsão de grupos Roma dos campos da Itália, mesmo que tivessem sido autorizados a viver neles pelo

---

25 Dejevsky, M. "Sarkozy is right about the Roma", *The Independent*, 3 sep. 2010. O ponto aqui não é discutir a propriedade de publicação do artigo num jornal de esquerda, e sim atentar para o fato de que o racismo não se manifesta apenas em casos aparentemente excepcionais ou em discursos considerados de extrema-direita como os cartazes do Força Nova. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/mary-dejevsky/mary-dejevsky-sarkozy-is-right-about-the-roma-2068991.html>. Acesso em: 15 mai. 2011.

governo do próprio país e de suas cidades.[26] O censo e a expulsão em 2008, justificados como respostas a um estado de emergência, tornaram-se uma prática normalizada na Itália, assim como em outros países europeus.[27] Sendo um cidadão italiano, Udorovic não pôde ser expulso do país, mas teve que deixar o lugar onde vivia, sem que lhe fosse dada uma alternativa de moradia. Segundo Cahn (2013), são poucos os casos de expulsão de indivíduos Roma a chegar à Corte Europeia de Direitos Humanos, em comparação ao número efetivo de expulsões empreendidas nos países europeus, sobretudo considerando-se que a expulsão é um item representativo entre os casos da Corte. Para o autor, o fato de grande parte das expulsões ocorrer de um Estado membro da UE para outro é um fator crucial para esse baixo índice.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos não tem provisões específicas sobre os direitos de imigrantes, mas o artigo 4º proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros. Apesar disso, os casos de expulsão que chegam até Corte Europeia de Direitos Humanos ainda são referentes ao próprio Estado, baseados em discriminação, e não casos de expulsão entre os Estados membros, que contrariariam a Diretiva 2004/38, sobre o direito de circulação na UE. Já no Tribunal de Justiça da UE não se encontram casos de expulsão de Roma. Entretanto, desde a Diretiva 2004/38, o Tribunal registrou um aumento do número de casos favoráveis a nacionais de países terceiros familiares de cidadãos europeus.

Carrera e Atger (2009) ressaltam a importância do caso Methock, que o tribunal julgou em 2008.[28] A decisão estabeleceu como jurisprudência o direito de os membros da família de um cidadão

---

26 A Corte Europeia de Direitos Humanos tem muitos casos de reclamações coletivas dos Roma, representados por ONGs. Ver *ERRC v. Italy* (27/2004).

27 O Reino Unido é um dos países com mais casos de ações contra expulsões de acampamentos na Corte Europeia de Direitos Humanos. Ver *Chapman v. UK* (27238/95), *Beard v. UK* (24882/94) e *Coster v. UK* (24876/94).

28 Tribunal de Justiça da União Europeia, C-127/08.

da UE viverem no mesmo Estado que ele, mesmo sendo provenientes de países terceiros. Tampouco importa que eles tenham se mudado para a UE antes ou depois do cidadão europeu, antes ou depois de terem constituído uma família com esse cidadão. Logo após esse julgamento, o governo do Reino Unido propôs, com o apoio de Irlanda, Dinamarca e Itália – onde então vigorava o estado de emergência em relação aos "nômades" –, uma reformulação da Diretiva 2004/38, em que as exceções para os casos de expulsão (já vagas) fossem ampliadas, incluindo a possibilidade de expulsão de cidadãos europeus e de países terceiros que cometessem um crime.[29] O tom da proposta explicita a "governamentalidade do receio" (BIGO, 2002), o vínculo do direito à mobilidade na UE com a ameaça à segurança de seus países membros. Os Estados tentavam modificar a diretiva, tornando-a mais rígida aos imigrantes, com o objetivo de reforçar suas fronteiras territoriais – e identitárias – e resistir à cessão de sua soberania pela contenção do excesso de mobilidade. Mas a proposta não foi aprovada pela Comissão Europeia (CARRERA; ATGER, 2009, p.19).

Desse modo, os múltiplos níveis de cidadania formal se originam não apenas da hierarquia instituída pela legislação europeia, com suas exceções, como vimos no capítulo 3, mas também pela diferença de aplicação da lei europeia em cada Estado membro, que mantém um alto grau de autonomia sobre o tema, ainda que com obstáculos – como, por exemplo, a oposição das decisões do Tribunal da UE referentes aos direitos dos familiares de países terceiros. Além disso, práticas de deslegitimação da cidadania formal, como a racialização dos Roma, diminuem a importância do seu caráter oficial. Além do desenvolvimento de leis que permitem a perda de cidadania, como a do Reino Unido, ela pode ser irregularizada por meio de práticas de controle e normalização da exceção (NYERS, 2011).

---

29 Council of the European Union 16151/1/08. *Free movement of persons: abuses and substantive problems – Draft Council conclusions on abuses and misuses of the right to free movement of persons*, 26 nov. 2008.

A securitização da religião islâmica: o véu como ameaça à identidade nacional na França e o tom épico da invasão

Assim como os Roma, os muçulmanos são hoje um grupo alvo de práticas de securitização na Europa, que tornam irregulares mesmo os cidadãos europeus, na incompatibilidade entre ser europeu e ser islâmico. Também como os Roma, os muçulmanos são historicamente descentralizados (SCOTT, 2007, p.6), e objeto da retórica do expansionismo. Há cerca de 5% de muçulmanos entre os mais de 400 milhões de habitantes da UE, sobretudo na França, seguida de Alemanha, Reino Unido, Itália e Holanda. Cerca de 45% deles são árabes, seguidos de turcos e asiáticos (CESARI, 2009, p.2). Com a intensificação da imigração nas últimas duas décadas, além do ataque à construção de mesquitas e minaretes, o véu das mulheres muçulmanas se tornou um dos principais símbolos de ameaça existencial da religião islâmica às sociedades europeias, sendo alvo de leis e propostas de leis em países europeus para proibir seu uso em determinadas circunstâncias. Esta seção analisa essa situação na França, onde a condenação do véu é emblemática na Europa.

Entre os cerca de 65 milhões de habitantes da França, estima-se que aproximadamente duas mil mulheres – 0,003% da população – usem a burca e o *niqab*, véu que cobre o rosto deixando os olhos de fora. Desde 11 de abril de 2011, elas estão proibidas por lei de usá-los em espaços públicos – ruas, praças, mercados, cinemas, teatros, restaurantes, hospitais, meios de transporte. O véu, ou *foulard*, que deixa o rosto descoberto, não foi proibido. A punição para o descumprimento da lei é uma multa de 150 euros e um "curso de cidadania". Os homens que forçarem uma mulher a usar burca ou *niqab* receberão uma multa de 30 mil euros e poderão ser condenados a até dois anos de prisão.[30] Policiais franceses admitiram a dificuldade de aplicação da legislação, so-

30 Cria-se uma lei para um ato que poderia ser enquadrado em crimes já previstos na legislação.

bretudo em áreas de maior concentração de muçulmanos. Se a aplicação da lei é difícil, sua eficácia se dá pelo reforço da identificação dos islâmicos com a minoria que cresce e corre o risco de se tornar maioria. Apesar de se dirigir aos "pequenos números", ela serve à narrativa de que o Islã é uma religião expansionista e que a maior taxa de nascimentos entre os muçulmanos, assim como entre os Roma, ameaça a extinção dos valores franceses. O discurso faz parte de uma política da insegurança que ameaça a identidade independente de uma comunidade, ou seja, sua ilusão de autonomia (HUYSMANS, 2006).

De acordo com uma pesquisa do Ministério do Interior da França, dois terços das mulheres que usam burca ou *niqab* na França são de nacionalidade francesa e 90% têm menos de 40 anos de idade. Esses dados mostrariam a expansão dos valores islâmicos pela sociedade da França, e a necessidade de contê-los. Apesar de elas serem formalmente cidadãs francesas, a lei deixa claro que a nacionalidade francesa *de facto* é incompatível com o uso do *niqab* e da burca: se usá-los, a mulher pode ser obrigada a ter aulas de cidadania. É a mesma incompatibilidade que David Cameron manifestou em seu discurso sobre segurança, Islã e terrorismo.

Mesmo que desafiem a lei, essas mulheres são diferenciadas por uma marca que carregam no corpo, já que que só há tolerância na medida em que a diferença se mantém discreta. Qualquer particularidade deve ser relegada ao plano privado e, portanto, invisível da esfera pública. A securitização se dá não apenas pela legislação e pela justificativa de proteção da "segurança nacional", mas por uma normalização do vínculo entre um Islã homogêneo e uma diferença ameaçadora, que deve ser separada da esfera pública. Na França, essa relação tem fortes raízes históricas, pelo colonialismo e pela "tradição inventada"[31] do secularismo como marca da consciência nacio-

31 Eric Hobsbawm (1984) usa a expressão "tradição inventada" para ressaltar como narrativas e símbolos são construídos de modo a criar um imaginário de vínculo com o passado.

nal francesa. Em 1989, o véu voltou à tona como símbolo desse vínculo, quando três meninas muçulmanas foram expulsas de uma escola em Creil, cidade próxima a Paris, por terem se recusado a tirar o véu nas aulas.

Scott (2007) analisa como o véu foi reforçado como esse símbolo desde o caso de Creil, quando a sociedade passou a discutir mais intensamente sobre a propriedade de seu uso em escolas públicas e, portanto, laicas, até uma lei que entrou em vigor em outubro de 2004 proibi-lo nas escolas públicas do país. Em 1989, sob a pressão de grupos antidiscriminação, tanto em defesa da proibição – incluindo muçulmanos – como em oposição a ela – incluindo indivíduos que contrapunham Islã e modernidade, já que a proibição impediria as meninas muçulmanas de frequentarem as aulas e, portanto, de se tornarem modernas[32] –, o então Ministro da Educação da França, Lionel Jospin, levou o caso ao Conselho de Estado[33], que decidiu pela não proibição, desde que o uso do véu não fizesse parte de atos de pressão ou propaganda (SCOTT, 2007, p.25).

A ideia de discrição que a religião deveria ter no Estado laico contra a ostentação da religião islâmica por meio do véu – uma oposição que se tornaria constante nos discursos políticos – começou a se manifestar publicamente em 1994, quando o Ministro da Educação do governo seguinte, François Bayrou, decretou a proibição de sinais religiosos "ostensivos" nas escolas públicas, justificativa usada na subsequente expulsão de 69 meninas de colégios públicos franceses. Diante do termo vago, cada escola continuou a ter autonomia para decidir.

Esses fatos prepararam o caminho para a lei de 2004, mas a gota d'água foi em 2003, quando Nicolas Sarkozy, então Ministro do Interior, determinou que as mulheres posassem sem véu para

32 Gaspard e Khosrokhavar apud Scott, 2007, p. 28.

33 Órgão de consulta do governo na preparação de projetos de lei e responsável pelo julgamento de atos do Executivo.

as fotos dos documentos oficiais. Em seguida, o deputado socialista Jack Lang propôs uma lei que proibisse quaisquer símbolos religiosos nas escolas. O presidente Jacques Chirac pediu que o tema fosse debatido pela Comissão Stasi, liderada pelo Deputado Bernard Stasi e formada por funcionários públicos e acadêmicos como Alain Touraine e Gilles Kepel. O grupo recomendou a proibição no documento *Laicité et République*, com a justificativa da defesa do secularismo. Houve um cuidado para não haver qualquer referência direta ao véu ou ao Islã – assim como na lei de 2011, que proíbe que os rostos sejam inteiramente cobertos e impeçam a identificação, mas sem citar o *niqab* e a burca. Após a aprovação da legislação de 2004, leis de teor semelhante foram propostas em outros países da Europa. Para Scott (2007, p.30-32), o caso das irmãs expulsas de uma escola em Aubervilliers, ocorrido no período em que a comissão discutia a proposta de lei, reforçou a voz em defesa da proibição do véu. De nacionalidade francesa, Alma e Lila Lévy eram recém-convertidas ao islamismo, para desgosto dos pais, o que seria mais uma demonstração de como o Islã estava penetrando nas famílias francesas através dos jovens.

Não foi em 1989 que o véu surgiu como símbolo de uma diferença irredutível na França. Historicamente, ele é um dos símbolos que provavam a impossibilidade de os "islâmicos" das então colônias francesas se integrarem à identidade nacional francesa secular, numa relação de dominação e superioridade que trazia o paradoxo de uma missão civilizatória endereçada aos não civilizáveis. Os islâmicos, nesse caso, agrupavam – e ainda agrupam – na mesma categoria todos os árabes e cidadãos do Norte da África, ainda que entre eles nem todos fossem muçulmanos. Na guerra de independência da Argélia, entre 1954 e 1962, o véu foi um símbolo de resistência, e não de opressão às mulheres, e serviu como meio de camuflagem de armamentos escondidos entre os rebeldes. Por isso, mesmo para argelinos que o percebiam como um símbolo da diferença entre os gêneros, o

véu, naquele momento, simbolizou a luta pela independência (SCOTT, 2007, .61-67).

Centrada no mito do secularismo como definidor da identidade nacional, a história da formação do Estado nacional francês tem relação direta com a rejeição da religião nos espaços públicos – e a escola, por excelência, é o lugar onde esses valores republicanos, seculares, devem ser transmitidos para as novas gerações. Entretanto, como Scott (2007, p.36) ressalta, a reativação das ansiedades em relação ao Islã ocorreu num contexto político específico. Os casos do véu fizeram parte do debate público em momentos próximos às eleições para a presidência da República, e a intensificação desse debate foi proporcional ao crescimento do partido de extrema-direita Frente Nacional, fundado por Jean-Marie Le Pen em 1972. Em 1988, Le Pen teve 14,38% dos votos nas eleições presidenciais, perdendo no segundo turno para Jacques Chirac. Em 1995, foram 15%. E, em 2002, depois de dois mandatos como deputado do Parlamento Europeu nos anos 1990, Le Pen atingiu 16,86%, e mais uma vez foi para o segundo turno com Chirac, perdendo novamente as eleições. Nessas duas últimas décadas, o combate à imigração foi, e continua sendo, uma das principais plataformas políticas da Frente Nacional. Com a retórica do resgate da identidade francesa e a condenação da dupla nacionalidade, o partido radicalizou o discurso político em direção a estereótipos agressivos, assim como a Liga Norte e a Força Nova na Itália. Não há, em suas campanhas políticas, qualquer tentativa de mascarar o racismo, que aparece por meio de uma suposta pureza do nacionalismo francês, explicitamente oposto ao Islã – termo que com frequência engloba todos os árabes e todos os imigrantes do Norte da África, assim como no período colonial.

Sobrinha de Jean-Marie Le Pen e presidente da Frente Nacional desde o início de 2011, além de deputada do Parlamento Europeu, Marine Le Pen foi candidata às eleições presidenciais

de 2012 e tem adotado a retórica da invasão, da ocupação, como se fossem os islâmicos que agora colonizassem a França.

> Certamente não há blindados, não há soldados, mas mesmo assim esta é uma ocupação e ela pesa sobre os habitantes. Reitero que um certo número de territórios, cada vez mais numerosos, está submetido a leis religiosas que substituem as leis da República. Sim, há ocupação e há ocupação ilegal.[34]

O tom épico de um território ameaçado presente na fala de Marine Le Pen é constante nos discursos racistas contra os muçulmanos e contra os imigrantes de modo geral. Nos próximos exemplos, de campanhas políticas da Frente Nacional, a religião islâmica é reduzida à burca e aos minaretes, cujo formato alongado e pontudo é explorado pelas representações, para que eles se assemelhem a mísseis.[35] O discurso é o da invasão territorial, da guerra. O eleitor tem a escolha entre votar na Frente Nacional ou aceitar a conquista da França pelo Islã, simbolizada pela bandeira da Argélia e pelos minaretes ocupando todo o território francês, ao lado da mulher de burca. O simbolismo se reforça pelo fato de a Argélia ter sido uma colônia da França.

34 "Islam et occupation: Marine Le Pen provoque un tollé". *Le Figaro.fr*, 12 dez. 2010. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/12/11/01002-20101211ARTFIG00475-islam-et-occupation-la-provocation-de-marine-le-pen.php>. Acesso em: 13 jun. 2011.

35 Cartazes semelhantes foram usados pelo partido suíço União Democrática do Centro (UDC) na campanha a favor da proibição dos minaretes na Suíça. Após um referendo, a proibição foi aprovada, em dezembro de 2009. Havia apenas quatro minaretes no país.

Imagem 6 - O cartaz "Não ao islamismo" não pode mais ser usado como campanha pela Frente Nacional, mas continuou sendo reproduzido em sites pessoais e blogs como: <http://www.voxfnredekker.com/archives/2010/03/09/17174136.html>. Acesso em: 19 jun. 2011. A Frente Nacional apresentou o mesmo cartaz com a tarja "Censurado pelo governo Sarkozy".

Fonte - Disponível em: <http://www.fnjeunesse.fr/?p=1744>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Após a campanha "Não ao islamismo", lançada em 2010 pelo movimento jovem da Frente Nacional com cartazes discriminatórios, ONGs impetraram uma ação contra Jean-Marie Le Pen, então presidente do partido, por incitamento ao ódio racial. Le Pen continuou com seu discurso contra a presença de muçulmanos na França, e afirmou que mesquitas estão surgindo "como cogumelos" no país. A corte de Paris absolveu Le Pen, mas em abril de 2011 a corte de Nanterre o condenou ao pagamento de uma multa. No cartaz a seguir, também da Frente Nacional, mais uma vez são explorados os minaretes em forma de arma, as bandeiras de França e Argélia e a mulher de burca com as cores da Argélia. Os cartazes utilizam elementos eminentemente publicitários, de imediato apelo popular, e podem ser entendidos seja qual for a língua do receptor da mensagem. Essas representações,

como afirma Michael Shapiro (1989, p.13-14), “não são descrições de um mundo de fatos, e sim formas de se criarem fatos”.

Imagem 7 - “Parar ou continuar? A escolha é sua. Vote!”

Fonte - Disponível em: <http://emajmagazine.wordpress.com/2011/01/20/anti-islam-new-receipt-of-french-right-wing>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Diante do crescimento da Frente Nacional, outros partidos considerados de centro começaram a se voltar para a direita. Mais precisamente, as categorias de direita, esquerda e centro passaram a se misturar no que tange à imigração, ou seja, não há uma posição clara de cada “lado” – vide os políticos socialistas partidários da lei de proibição dos símbolos religiosos. Em 2007, Le Pen ficou em quarto lugar nas eleições presidenciais. Ex-Ministro do Interior, Sarkozy se elegeu presidente da França com posições claras de contenção da imigração “ilegal”, e criou o Ministério de Imigração, Integração, Identidade Nacional e Desenvolvimento Solidário. Além de manter a defesa da discrição das crenças e práticas religiosas, o presidente passou a falar em adaptação daqueles que “chegam” aos hábitos já consolidados dos que já “estavam lá”: “Aquele que chega deve respeitar aque-

les que lá estavam antes dele"; "ele se incluirá sem choque em nosso pacto social e nosso pacto cívico".[36]

A construção não só do Islã, mas desse imigrante que ameaça uma identidade nacional estabilizada, não é levada à tona apenas em momentos de eleições ou referendos. Ela está no cotidiano do país. Enquanto na Copa do Mundo de 1998 o multiculturalismo da seleção francesa de futebol fora explorado por representantes políticos para celebrar o título mundial da França, o time multicultural de 2010 foi alvo de críticas após a desastrosa campanha na Copa da África do Sul. Marine Le Pen, então vice-presidente da Frente Nacional, justificou a derrota: "A maioria desses garotos em certo momento considera que representa a França na Copa do Mundo, e em outro momento é parte de outra nação ou tem outra nacionalidade em seu coração."[37] O então Ministro da Educação da França, Luc Chatel, declarou estar chocado com o fato de o capitão do time, Patrice Evra, nascido no Senegal e naturalizado francês, não ter cantado o hino nacional. Evra não teria cantado o hino do país que representa por não pertencer à França de fato, mesmo que tenha todos os direitos de um cidadão francês. Philippe Tétart, historiador de esporte no Institut d'Études Politiques, em Paris, mostrou bem essa contradição ao comentar o caso. Ele condenou o racismo deflagrado pela derrota da seleção francesa, mas afirmou que os jogadores de hoje são de uma geração "que vem dos *banlieues* (periferias) e não tem necessariamente a bagagem cultural para entender o que fizeram".[38]

---

36 Sarkozy, N. "Respecter ceux qui arrivent, respecter ceux qui accueillent", artigo sobre o referendo que aprovou a proibição de minaretes na Suíça, *Le Monde,* 8 dez. 2009. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/08/m-sarkozy-respecter-ceux-qui-arrivent-respecter-ceux-qui-accueillent_1277422_3232_1.html>. Acesso em: 22 jun. 2010.

37 Erlanger, S. "Racial Tinge Stains World Cup Exit in France", *The New York Times,* 24 jun. 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/06/24/world/europe/24france.html?scp=2&sq=france&st=cse>. Acesso em: 3 jul. 2010.

38 Ibid.

Seu argumento é que os jogadores do time francês são acusados não por serem imigrantes – apesar de oficialmente franceses, eles ainda são tratados como imigrantes –, mas por serem rebeldes, crescidos na periferia. Entretanto, essa distinção de Tétart é artificial, já que os "banlieues" são diretamente vinculados, na França, com a população imigrante.

Considerações finais

Reificados como uma etnia e uma religião, Roma e muçulmanos foram transformados em categorias que ameaçam a completude dos Estados europeus, sofrendo hoje o que se poderia denominar "governamentalidade racial" (GOLDBERG, 1997, Apud BRUBAKER, 2004, p.67), ou seja, ténicas de governo que regulam o padrão de uma população por meio de categorias raciais. Se a União Europeia securitizou a imigração, reforçando a exclusão do imigrante empreendida pelos Estados nacionais e criando uma hierarquia entre cidadãos, ela também desestabiliza essa governamentalidade. Numa tensão permanente, a UE legitimou a exclusão do imigrante em seu desenvolvimento institucional, ao mesmo tempo em que suas instituições pregam os direitos humanos e empreendem políticas não discriminatórias, além de estimularem a circulação no interior da UE. A ineficiência dessas políticas, reproduzidas *ad eternum* em relatórios, resoluções, comunicações e programas estratégicos, chama atenção para a resistência dos Estados em ceder sua soberania.

Em reação à transnacionalidade simbolizada pela UE, o nacionalismo dos Estados europeus ganha hoje contornos extremados, apoiando-se na retórica da ocupação. Partidos políticos nacionalistas têm como uma de suas principais bandeiras a reformulação ou mesmo extinção da UE. Evidencia-se a "ansiedade da incompletude" de que fala Appadurai (2006), como ilustram as próximas imagens, de cartazes da Liga Norte.

Imagem 8 - A bandeira da Turquia ocupa todo o continente europeu, numa rejeição à entrada do país, cuja maioria da população é islâmica, na UE. Movimento Giovani Padani, da Liga Norte.

Fonte - Disponível em: <http://www.giovanipadani.leganord.org/noturchia.asp>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Imagem 9 - "O programa de Prodi: invasão clandestina!". O cartaz do Movimento Giovani Padani, da Liga Norte, faz referência a Romano Prodi, primeiro-ministro da Itália entre 1996 e 1998 e entre 2006 e 2008.

Fonte - Disponível em: <http://legiaoinvicta.blogspot.com/2006_04_01_archive.html>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Imagem 10 - "Paramos a invasão".

Fonte - Disponível em: <http://www.leganord.org/immagini/ilmovimento/manifesti/2009/Abbiamo%20fermato%20l%27invasione.jpg>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Vemos, portanto, que há um padrão nas campanhas dos partidos políticos nacionalistas. Os principais símbolos nacionais são transfigurados para ressaltar a distorção daquilo que eles representam para a identidade nacional, empreendida por outras culturas-etnias-nacionalidades-religiões. A bandeira da Argélia cobre a mulher como uma burca, assim como cobre o mapa da França. O mapa é outro forte símbolo do Estado-nação, usado para indicar uma mudança de pertencimento nos territórios que ele representa. No caso da França, a Argélia; no caso da Europa, a Turquia, que simboliza o risco que o alargamento da UE implicaria para o continente. A relação do imigrante com o crime, reiterada pela legislação da UE, como vimos no capítulo 3, também é ressaltada pelas campanhas políticas. No caso dos muçulmanos, os minaretes, que chamam para a oração, adquirem o formato de mísseis. Já os Roma são sinônimo de roubo e violência sexual.

Neste capítulo, concentramo-nos em casos da Itália e da França, mas a retórica da invasão é comum aos discursos contra os imigrantes em diversos países da UE. O partido belga Vlaams Belang (Interesse Flamengo), por exemplo, defende a separação da região de Flandres, no Norte da Bélgica, e levanta bandeiras semelhantes às dos partidos já citados, como a contenção da imigração, e mais especificamente do Islã; a limitação das competências da UE; e a recuperação de valores nacionais, pela separação de culturas "incompatíveis". Os deputados Frank Vanhecke e Philip Claeys, membros do Parlamento Europeu, listam as principais bandeiras do partido: "A afluência gigante de estrangeiros ilegais tem que ser interrompida. Nós queremos uma 'Europa Fortaleza' real com fronteiras à prova d'água"; "Os Estados membros da UE precisam se unir contra a islamização e precisam deixar claro que os muçulmanos que vivem na Europa têm que se adaptar incondicionalmente a nossas normas e valores"; "Somos contra uma UE superEstado que adquira mais e mais controle sobre os assuntos internos dos diferentes Estados membros; os Es-

tados-nação têm que permanecer os mais importantes pilares da cooperação europeia"; "Flandres e Valônia diferem a respeito de tudo, o que faz da Bélgica ingovernável. A única solução é uma dissolução pacífica – como a Tchecoeslováquia – e a declaração de independência flamenga".[39]

A saída é parar, fechar, conter as hordas de imigrantes. Se estas são campanhas políticas radicais, que sofrem oposição de parte da sociedade, sua recorrência e o progressivo reconhecimento popular dos partidos políticos responsáveis por elas, unidos a leis, práticas e discursos securitários, mostram que a imigração é hoje uma questão fundamental no fazer político na Europa, um tema usado instrumentalmente para sustentar campanhas que prometem garantias de estabilidade e soluções para os problemas na UE: a crise do euro, o aumento do desemprego, a queda das garantias sociais. Essas questões são intimamente relacionadas ao discurso da falência da identidade nacional, justificando a securitização do imigrante, hoje um dos principais significantes de alteridade que ameaça essa identidade.

39 Seção "What we stand for" do site <http://www.vlaamsbelang.eu>. Acesso em: 19 jun. 2011.

Conclusão

> Depois, mal o sol acabou de nascer, o homem e a mulher foram pintar na proa do barco, de um lado e do outro, em letras brancas, o nome que ainda faltava dar à caravela. Pela hora do meio-dia, com a maré, A Ilha Desconhecida fez-se enfim ao mar, à procura de si mesma.
>
> José Saramago,
> **O conto da ilha desconhecida.**

Num pequeno barco quebrado em alto mar, cerca de 50 quilômetros ao Sul da ilha italiana de Lampedusa, 44 imigrantes foram resgatados em agosto de 2007 por duas embarcações de pesca da Tunísia. Apesar de as autoridades portuárias da Itália não terem autorizado a entrada no país, ordenando que as embarcações voltassem ao Norte da África, os pescadores tunisianos levaram os imigrantes à ilha, foram detidos por mais de um mês, e seus barcos, apreendidos. Em julgamento na Sicília, acusados do crime de assistência à imigração ilegal, cuja pena varia de um a 15 anos de prisão, todos foram absolvidos dessa acusação, mas os dois comandantes dos barcos foram condenados a dois anos e meio de prisão por desobediência às autoridades públicas. Meses antes, um barco de pesca de Malta se recusara a resgatar 27 imigrantes africanos, que, depois de passarem três dias agarrados a uma rede de pesca de atum, foram resgatados pela Marinha italiana. Em 2005, Malta já havia passado por situação semelhan-

te. Um barco com 200 imigrantes ficou sendo "monitorado" por oficiais de fronteira do país, para que não chegasse ao território. Trinta deles morreram antes que a embarcação fosse resgatada por autoridades da Itália, que, poucos anos depois, parecem ter mudado de orientação.

A partir da recorrência de casos como esses, a União Europeia e a Organização Marítima Internacional começaram a rever suas legislações para determinar qual Estado é responsável pelo resgate em alto mar. Entretanto, o direito internacional já prevê que embarcações em perigo sejam levadas ao porto mais próximo. Ele é, entretanto, insuficiente diante do fato de que os Estados continuam tendo total responsabilidade pela decisão de quem entra e quem não entra em seu território – mesmo que ela signifique deixar indivíduos à deriva.[1] Ainda assim, nenhum Estado tem total controle sobre suas fronteiras, que nunca foram nem nunca serão infalíveis, mesmo com muros, policiais, raios-X, revistas pelo corpo, identificação biométrica, câmeras de vigilância, exigências de visto, expulsões ou recusas a salvar pessoas. Essa série de medidas, hoje, tornou-se rotineira não apenas na Europa. A securitização da imigração na UE, que procuramos analisar neste livro, faz parte de um contexto mais amplo de reação à transnacionalidade das relações sociais, que se manifesta em países como os Estados Unidos e a Austrália, nos quais a imigração também está na ordem do dia como um "problema de segurança". Mas, em vez de se voltar a um Estado específico, esta pesquisa buscou percorrer a construção social desse problema dentro de e entre Estados que, nas últimas duas décadas, encaminham juntos a formação de instituições que tentam ir além da cooperação intergovernamental, com todas as tensões que esse processo implica.

1 Isso não significa que haja uma orientação clara de uma suposta unidade estatal. Representantes públicos podem, em casos como os citados, ter posturas completamente distintas. Nas fronteiras, seja no porto, no aeroporto ou num posto de fronteira na estrada, impera a arbitrariedade das decisões, já que não se precisa de justificativa para impedir que não nacionais entrem no Estado.

Apesar do desafio de se debruçar sobre um escopo tão amplo e complexo, o livro teve como objetivo apontar regularidades e ambiguidades que se refletem na legislação e nas práticas da UE – sempre buscando sua relação com os Estados membros – e nos discursos dos representantes políticos comunitários e nacionais, que por vezes se chocam, outras vezes se coadunam – seja entre Estados membros, seja entre eles e a UE, ou ainda dentro UE –, mas que, de modo geral, empreenderam nos últimos anos a institucionalização da imigração como uma questão de segurança no continente europeu. A pesquisa também procurou analisar como uma governamentalidade racial opera hoje, em formas de controle do corpo do imigrante, já que, se ele cruzou as fronteiras, mostrando sua fragilidade, deve ser separado daqueles que, por marcas identitárias, supostamente mantêm a ordem no interior dessas fronteiras. A securitização da imigração na UE está relacionada ao lugar que o imaginário de identidade nacional confere ao imigrante, que só existe porque há um cidadão nacional. Entretanto, o imigrante é hoje uma realidade na Europa, e sua presença revela as lacunas de um pertencimento político centrado no Estado-nação. Numa tradição inventada na modernidade, esse critério de pertencimento não foi na prática modificado pela UE, cujas instituições não repensaram de fato o significado da cidadania. Nas próximas páginas, retomaremos o percurso deste livro, para em seguida fazer algumas considerações sobre como a reação securitária à transnacionalidade que o imigrante representa provoca transformações nos "dentros" e "foras" da cidadania na UE.

A securitização como reação à transnacionalidade

A formação dos Estados modernos dependeu da construção de uma consciência nacional que permitisse a criação de laços sociais comuns entre indivíduos sem relações pessoais, ou seja, de "comunidades imaginadas" que dessem sentido à subordinação desses indivíduos à soberania estatal (ANDERSON, 1991). Na

modernidade, o Estado herdou da Igreja a sacralidade que submete e protege os indivíduos, crucial para a construção do mito de unidade, fora da qual imperaria a diferença a ser barrada pelas fronteiras territoriais. O lugar da vida política, para os membros dessa comunidade imaginada – os nacionais – seria dentro do Estado. Do lado de fora, outras comunidades imaginadas instaurariam outras ordens políticas, com seus próprios nacionais (WALKER, 1993). Assim, a nação foi forjada por um imaginário de particularidade, que pudesse diferenciá-la das outras nações, justificando a forma de organização política do Estado. Dentro deste, porém, haveria universalidade, com igualdade de direitos e deveres entre aqueles que, entre si, manteriam uma relação horizontal. Essa igualdade entre os nacionais nunca existiu de fato, mas a cidadania, ou seja, os direitos e deveres políticos, sempre dependeu da nacionalidade. No século XX, a inclusão de grupos discriminados, como mulheres e negros, ampliou o escopo da cidadania, mas não escapou da submissão ao Estado-nação – direitos foram universalizados, mas sempre dentro de cada particular, a partir da história política específica de um Estado que os conceda.

Na virada do século, o condicionamento da cidadania à nacionalidade passou a ser questionado, devido ao aumento da mobilidade e à crescente transnacionalização das trajetórias de vida. Nosso argumento nesta pesquisa é o de que é justamente essa transnacionalidade que, ao ameaçar o lugar central do Estado na organização do pertencimento político, vem provocando a reação de aparatos estatais em busca de reafirmação de soberania. Os muros e os reforços do controle nas fronteiras não são reações a outros Estados, mas a indivíduos e grupos, ou seja, a relações transnacionais, e não internacionais (BROWN, 2010, p.21; p.81-82). Símbolo dessa transnacionalidade, o imigrante, como significante de alteridade, é hoje inserido numa política do medo que influi na construção da identidade de uma comunidade por meio da insegurança. No caso da UE, ao se definir o que a destruiria,

torna-se desnecessário pensar profundamente no conteúdo que sustenta uma união (HUYSMANS, 2006, p.50) – que é garantida, por sua vez, pelas práticas de segurança, que são harmonizadas entre os Estados (RYGIEL, 2008, p.211, 229). A cessão de muitas dessas práticas a agentes privados de segurança não significa que haja um enfraquecimento do poder estatal, mas sim uma nova forma de se administrar a cidadania. Diante desse contexto, os Estados tentam reter sua soberania, no que Balibar (2004a, p.36) denomina "impotência do onipotente":

> […] a fim de reconstituir no imaginário uma soberania que é na verdade mítica, desenvolve-se um racismo institucional, muito mais decisivo para a evolução de atitudes coletivas do que o sistema de preconceitos ou ideologias de rejeição do Outro. O estado demonstra (a baixo custo) a força que ele alega deter e ao mesmo tempo dá garantias àqueles que desconfiam de sua destituição (BALIBAR, 2004a, p.36-37).

No curso de um projeto político como o da União Europeia, que começou com 6 e hoje compreende 28 Estados, o sentido de união advém mais dessa marca de alteridade do que de uma nova imaginação comunitária. A existência de uma forma própria de pertencimento europeu é defendida por acadêmicos como Habermas (1998, 2001, 2003, 2009) e representantes políticos, pertencimento esse que seria definido pelo compartilhamento de princípios democrático-liberais. De acordo com essa abordagem, o debate na esfera pública europeia seria uma forma de "patriotismo constitucional" (HABERMAS, 1998, 2001), ou seja, uniria pessoas de nações, culturas e etnias as mais diversas. Entretanto, como vimos, esse é outro modo de se forjar uma consciência "nacional" para a Europa, baseada no discurso cívico – do mesmo modo que os laços cívicos do imaginário nacional francês são tão

substantivos quanto os laços supostamente étnicos da nação alemã. Como no Estado-nação, o teorético consenso atingido por diferentes nações europeias na esfera pública apenas "adia", para usar o termo de Inayatullah e Blaney (2004), a diferença própria da disputa sobre os termos desses princípios democrático-liberais, pois é este o sentido mesmo do político: o conflito, a constante renegociação (BALIBAR, 2004a). O discurso de uma identidade pós-nacional baseada em princípios universais da democracia liberal, portanto, acaba por significar um paradoxo ao transformar o liberalismo em "forma de vida" (JOPPKE, 2008, p.541), reproduzindo o universal dentro do particular como modo de pertencimento político. Como vimos, a convivência étnico-cultural supostamente propiciada por uma unidade cívica está longe de ser constatada.

Se os Estados nacionais sempre foram híbridos culturais (HALL, 1999, p.62), os Estados da UE são hoje híbridos nacionais – e não apenas de nacionais de seus países membros. Ao mesmo tempo em que é um baluarte da transnacionalidade, por ter na livre circulação interna entre nacionais um de seus fundamentos, a UE precisa lidar com o imigrante que já está e circula em seu interior, entre os Estados membros. Mesmo que seu papel venha sendo ambíguo na tensão entre a liberação da mobilidade e a contenção da mobilidade pelo corte do "excesso" representado pelo imigrante, o desenvolvimento político da UE caminhou para a consolidação da securitização da imigração. Nessa relação entre segurança e liberdade, leis e práticas de exclusão se dirigem tanto aos não nacionais dos Estados membros quanto a nacionais com marcas identitárias que diferem da "forma de vida" prevista pelo "liberalismo muscular" a que se refere o primeiro-ministro do Reino Unido, David Cameron. Esse caminho foi conduzido, em grande medida, pelos próprios representantes dos Estados, que, em duas décadas de UE, mantiveram parte significativa do poder decisório, sobretudo em relação a temas de segurança, como a imigração se tornou.

Um dos principais reflexos disso foi a criação de uma cidadania europeia condicionada à nacionalidade: é cidadão da UE qualquer cidadão de um de seus membros, podendo residir e trabalhar em toda a comunidade de Estados. Pode-se afirmar que foi instituído um "double outside"[2] (WALKER, 2006), uma dupla exterioridade ao imigrante, que passa não só a ser um não nacional como também um não europeu, num abismo maior em relação aos direitos entre cidadãos e imigrantes. Mesmo as medidas de segurança comunitárias, como a Frontex, o visto Schengen e o Sistema de Informação Schengen, são formas de garantir os interesses dos Estados. Juntos, eles podem reforçar a securitização, na soma de seus indesejados. O indesejado em um deles passa a ser indesejado em todos, já que, com o fim dos controles nas fronteiras internas da UE, qualquer pessoa pode entrar num Estado membro para chegar a outro. Na prática, como já ressaltamos, há muitos possíveis *outsides*, numa exclusão graduada, com distinções entre os próprios nacionais dos Estados membros.

É a livre circulação, para a qual a UE nasceu, uma das principais ameaças à soberania estatal. Nesse sentido, ainda que tenha havido uma securitização da imigração na UE, há também uma série de representantes políticos nos Estados membros que defendem a reformulação do Código das Fronteiras Schengen – mesmo que ele já preveja exceções – ou mesmo se opõem à existência da UE. Partidos políticos contra a UE costumam ter uma plataforma política anti-imigração. Vimos como a imigração é securitizada por campanhas políticas que constroem o imigrante como o outro ameaçador, cuja presença é um perigo à manutenção da solidez da consciência nacional, de sua suposta identidade homogênea, ou seja, de sua universalidade particular, numa reação,

2 Walker (2006) usa essa expressão para identificar a exclusão tanto do Estado moderno como do sistema moderno de Estados. Aqui, apropriamo-nos desta concepção para afirmar que a cidadania europeia promove a exclusão do Estado membro e da União Europeia.

como sustenta Balibar, onipotente diante da impotência frente a uma transnacionalidade que se faz presente. Somadas às práticas dos agentes de segurança, essas campanhas originam uma economia discursiva que institui, de forma mais ou menos velada, um neorracismo (BALIBAR, 2004a, 2006; DOTY, 2003), o racismo que se diz não racista, apenas mantenedor da pureza cultural (HARDT, 2000). A cultura, e não a biologia, é essencializada justamente num momento em que a interculturalidade é tão visível – ainda que ela sempre tenha existido. Na ironia de Zizek (2011, p.50), seria uma passagem "do barbarismo direto para o barbarismo berlusconiano de rosto humano".

Como a construção do imigrante como ameaça existencial se dá num movimento de resistência da soberania do Estado, que simbolicamente seria ameaçada pela existência de instituições europeias – não são raros os conflitos entre Comissão Europeia e Estados membros/Conselho Europeu –, os instrumentos utilizados nos discursos anti-imigração reiteram mitos de proteção que sustentam essa soberania, a "domopolítica", a proteção da ordem doméstica (WALTERS, 2009, p.38). Essa ideia da casa – uma ideia positiva, relacionada a intimidade e familiaridade – é reforçada pelo discurso da generosidade e da gratidão daqueles que não deveriam entrar sem serem convidados e, caso entrem, precisam respeitar os hábitos daquela casa. Os discursos anti-imigração exploram essa "entrada sem convite", num tom épico que enfatiza a invasão de hordas de imigrantes, com suas culturas que, de acordo com a lógica neorracista, precisam ficar separadas – caso contrário, a França se tornará uma República Islâmica e os italianos serão minoria na própria Itália, como uma reserva indígena. Esses discursos levam à literalidade a ideia de ameaça existencial que securitiza a imigração. E isso ocorre não só de modo excepcional, como as campanhas mais radicais de extrema-direita podem sugerir, mas no cotidiano, com a criação de um *continuum* de insegurança (BIGO, 2002, 2007; HUYSMANS, 2006), pelo medo de que a minoria se torne maioria, o "medo dos pequenos números" (APPADURAI, 2006). O medo é alimenta-

do pela linguagem da catástrofe, que expressa a obsessão com a segurança (BAUMAN, 2008, p.107-108; p.132-133).

É por isso que a fronteira ainda é tão importante no imaginário político. Ela limita, separa, exclui. Toda formação de identidade, que está sempre em transformação, implica diferenciação, ou melhor, carrega em si a demarcação da diferença. O processo de identificação é o mesmo do de diferenciação. Mas, na UE, a relação com o imigrante foi além de um processo de diferenciação, passando à violência da exclusão, como vimos em alguns casos analisados ao longo da pesquisa. A exclusão é tamanha que a solidariedade e a hospitalidade são criminalizadas: em vez de ser crime não socorrer indivíduos que correm risco de vida em alto mar, é crime levá-los ao porto mais próximo. Ainda que as instituições europeias costumem se manifestar contrariamente a práticas que ferem os direitos humanos (incitando reações dos políticos de oposição à UE), como no caso das embarcações de imigrantes, os Estados retêm a competência de decidir quem deve ser excluído. E, como os Estados têm todo o direito de excluir, a inclusão passa a significar um ato moral, um presente que deve ser retribuído com obediência pelo imigrante, já que todos os direitos que lhe são dados não são "naturais". O Estado decidiu concedê-los generosamente, mas ele não tinha essa obrigação (SAYAD, 1998, 2004; MOULIN, 2012).

Essa lógica apolítica estimula a manutenção da irregularidade. O imigrante não ousa ter voz porque pode perder a generosa proteção do Estado, ser expulso. Não lhe é permitido, portanto, ser livre: ele deve escolher entre liberdade e segurança (NEOCLEOUS, 2007; MOULIN, 2012). O imigrante é, portanto, um corpo que pode ser administrado de forma técnica pelas instituições dos Estados nacionais e da UE. Mesmo que ultrapasse as fronteiras, ele é vigiado, mantém sua condição de deportabilidade, de provisoriedade permanente (SAYAD, 1998, 2004; NYERS, 2009a; DE GENOVA, 2011). Ele é tolerado desde que se mantenha discreto, sem interferir na sociedade que o acolheu, e cuja identidade deve seguir caso queira ter voz.

A identidade nacional como critério de cidadania e o Estado como seu garantidor entraram em choque, nas últimas décadas, com a insistência dos fluxos migratórios e a transnacionalidade das relações sociais que eles implicam. A impossibilidade de contenção total desses fluxos originou mecanismos de securitização interna, ou seja, de demarcação de fronteiras de inclusão e exclusão dentro dos territórios nacionais e entre os Estados membros da UE – que, com a formação de uma cidadania europeia, não poderiam excluir nacionais entre si. Mas, num mundo em que o capital exige a circulação de bens, pessoas e informação, a mobilidade não pode ser interrompida. Os fluxos devem ser direcionados, administrados, as fronteiras devem ser "inteligentes" (BIGO, 2011). Assim, os Estados se veem diante de um conflito entre suas próprias práticas transnacionais e seu lugar simbólico de fechamento ao exterior. Eles progressivamente passaram a utilizar outros critérios de exclusão que não a cidadania formal para resgatar a pureza identitária. Se o imigrante nunca foi definido simplesmente por seu status de estrangeiro (SAYAD, 1998, 2004), hoje, na UE, esse aspecto se ressalta. Enquanto há a concessão de direitos políticos a estrangeiros, como nos programas de incentivo à "imigração qualificada" – o que, de acordo com a definição de Sayad, seria uma contradição –, cidadãos perdem seus direitos políticos. Essa perda ocorre porque eles não se encaixam em ideais identitários, seja no do Estado-nação, seja no ideal democrático-liberal que perpassa os discursos de formação de identidade europeia – como vimos na recorrente exclusão dos Roma e muçulmanos.

À primeira vista, se o cidadão de um Estado já não tivesse mais seus direitos garantidos mesmo sendo nacional desse Estado, isso significaria um processo de desvinculação entre nacionalidade e cidadania. Entretanto, se pensarmos no imigrante para além de seu status legal, como buscamos fazer ao longo da pes-

quisa – sem negar a relevância desse status –, percebemos que o que ameaça, na UE, continua sendo o *entre-lugar* que o imigrante representa, entre a sociedade de imigração e emigração. Empreender a "securitização da cidadania" (RYGIEL, 2008) é identificar esse *entre-lugar* no cidadão, é reconhecer uma ambivalência no próprio nacional de direito, já que a transnacionalidade impõe limites ao "adiamento da diferença" (INAYATULLAH; BLANEY, 2004). A diferença que penetrou como imigrante e se tornou cidadã, como no caso das gerações de filhos e netos de imigrantes, emerge. É por isso que, se antes nacionais e não nacionais delimitavam a fronteira entre cidadãos, podemos dizer que a relação vem sendo invertida, e hoje é muitas vezes a fronteira que define a cidadania:

> [...] os novos muros defendem um interior contra o qual esses termos "dentro" e "fora" não correspondem necessariamente à identidade ou à fidelidade do Estado-nação, ou seja, onde a alteridade e a diferença estão desvinculadas da jurisdição e da filiação, mesmo que pareça que os muros denotem e demarquem precisamente essas coisas. Os muros hoje articulam uma distinção interior/exterior na qual o que está no interior sendo defendido e o que está no exterior sendo repelido não são Estados ou cidadãos específicos, na qual sujeitos, poder político, identidade política e violência podem estar territorialmente desvinculados dos Estados e da soberania em ambos os lados (BROWN, 2010, p.82).

Desse modo, haveria cidadãos essenciais e outros dispensáveis, "acidentais", assim como estrangeiros desejados e estrangeiros indesejados, imigrantes: "a cidadania acidental é um efeito

do desejo pela cidadania essencial; é o resíduo abjeto de atos de cidadania essencial" (NYERS, 2009b, p.132). Nyers usa o termo "acidente" para se referir àqueles que adquiriram cidadania por *jus solis*, mas são filhos de pais não nacionais, como é o caso de muitos filhos de imigrantes na UE. Por ser acidental, a cidadania pode ser retirada. Mais comumente, haveria aqueles que não se encaixam nessa definição, porque não perderam formalmente a cidadania, mas, na prática, têm negados seus direitos, por isso são "cidadãos irregulares" (NYERS, 2011). Empreendem-se, desse modo, diversos tipos de exclusão.

Há um grau de arbitrariedade nessas exclusões, já que a securitização diz respeito a um campo de práticas, em que linguagem e agências competem para modular as técnicas de governar por meio da insegurança, numa disputa de conhecimentos especializados que reforça o caráter tecnocrático dessa política (HUYSMANS, 2006, p.111). Mas, como vimos ao longo da pesquisa, essas práticas imprimem na sociedade uma imaginação do político ainda centrada no Estado soberano: "securitização não se trata meramente de proteger a autonomia da unidade política e da vida dentro dela. É também um modo particular de moldar um lugar como próprio e identificar sua unidade num mundo plural" (HUYSMANS, 2006, p.49). A exclusão se dirige àqueles que ameaçam esse imaginário não só por serem de fora, mas por estarem entre o fora e o dentro, por estarem dentro mas representarem esse mundo plural que contaminou o lugar que é próprio de outros. A exclusão se dirige a esse *entre-lugar*, a uma diferença que, numa Europa multicultural, o próprio cidadão europeu pode representar.

Portanto, mesmo que as relações entre fronteiras e cidadania sejam transformadas pela transnacionalidade, a securitização da imigração na UE ainda se baseia na resistência do Estado-nação como lócus de identidade e pertencimento político. O que ocorre é que, como as fronteiras territoriais já não dão mais conta de delimitar esse espaço nacional, elas são deslocadas pelo interior

da nação para demarcar as impurezas que invadiram o corpo são nacional – cabe ressaltar, entretanto, que o território ainda é um meio de resistência, vide o reforço do controle das fronteiras no processo de integração da UE. Com a biopolítica, hoje empreendida por instrumentos como a identificação biométrica, as fronteiras se tornam flexíveis, e podem se fazer presentes sempre que o corpo puder ser controlado, tiver sua identidade verificada. Esse é um processo que procura empreender uma despolitização, porque trata a identidade como um tema técnico, a ser simplesmente verificado e regulado pela tecnologia supostamente neutra, que mascara seus condicionamentos raciais/culturais, ou seja, seu caráter político (RYGIEL, 2008, p.212; 221-222).

Muitos autores veem na mobilidade das fronteiras, que securitiza a imigração internamente, a própria possibilidade de repolitizar os critérios de pertencimento. Squire (2011) e Nyers (2011) sustentam que a irregularidade da cidadania pode ser apropriada como ação política, na medida em que a existência de uma cidadania irregular, do não reconhecimento de direitos àqueles que são cidadãos pela lei, evidencia um conflito a respeito do lugar da fronteira. Esse uso político da irregularidade dos cidadãos viria a se somar ao uso político da irregularidade dos imigrantes em suas lutas por reconhecimento de direitos. Essas lutas dão novo significado à cidadania, contribuindo para a democratização das fronteiras (BALIBAR, 2004a, p.49), para o uso das fronteiras como lugar de negociação e reformulação de identidades (RAJARAM; GRUNDY-WARR, 2007). Ao lutarem por reconhecimento, os irregulares são cidadãos ativos. Esse é um movimento de constante tensão, já que as práticas políticas dos imigrantes também alimentam a reação daqueles que se consideram os legítimos cidadãos: “Diante da riqueza de práticas de cidadania pelos não cidadãos, o cidadão neurótico busca aliviar sua ansiedade sobre a qualidade de sua própria (falta de) agência violentamente reforçando a distinção entre o essencial e o acidental” (NYERS, 2009b, p.132). Este livro deixa o caminho aberto

a futuras pesquisas que enfoquem os mecanismos de resistência dos emigrantes-imigrantes, daqueles que exercem a cidadania na prática, lutando pela legitimação de suas narrativas.

Vimos como a securitização da imigração na UE, que se deu no mesmo processo de transnacionalização social, significou a exclusão para além da simples diferenciação que todo processo de identificação carrega. A institucionalização do racismo reage a uma identidade transnacional em formação, e que não é a identidade uniformizada pelos princípios democrático-liberais de que fala Habermas. Em Estados transnacionais, a violência que a securitização implicou nas últimas décadas só pode ser revertida com o repensar do significado da cidadania e dos porquês de tamanha ameaça representada pela diferença. Usando o termo de Herman van Gunsteren, Balibar (2004a, p.132) fala da possibilidade de reconhecimento de "communities of fate", ou "comunidades de destino": "*qualquer lugar a que indivíduos e grupos pertençam*, onde quer que eles vivam e consequentemente trabalhem, tenham filhos, apoiem parentes, encontrem parceiros para todo tipo de relação". A cidadania seria um processo de caráter coletivo, de permanente negociação do acesso a direitos, e não um mero status. Mas isso implicaria a necessidade de transformação do sentido de exclusividade da comunidade política, a possibilidade de se pertencer a várias comunidades, que fizesse dos *entre-lugares*, das duplas e múltiplas ausências, uma presença.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**: homo sacer. Tradução de: Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALBERT, M.; JACOBSON, D.; LAPID, Y. (Eds.). **Identities, Borders, Orders**: Rethinking International Relations Theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

ALEXANDER, J. C. Theorizing the "modes of incorporation": assimilation, hyphenation, and multiculturalism as varieties of civil participation. **Sociological Theory**, v. 19, n. 3. p. 237-249, 2001.

ANDERSON, B. R. O'G. **Imagined communities**: reflections on the origin and spread of nationalism. 2nd ed. rev. and extended. London: Verso, 1991.

APPADURAI, A. **Fear of small numbers**: an essay on the geography of anger. Durham: Duke University Press, 2006.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_________. **A condição humana**. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_________. **Compreender**: formação, exílio e totalitarismo (ensaios) 1930-1954. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BALIBAR, E. The borders of Europe. Translated by J. Swenson. In: CHEAH, P.; ROBBINS, B. (Eds.). **Cosmopolitics**: thinking and feeling beyond the nation. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998. p. 216-229.

_________. **We, the people of Europe?** Reflections on transnational citizenship. Translated by James Swenson. New Jersey: Princeton University Press, 2004a.

_________. **Europe as borderland**. The Alexander von Humboldt Lecture in Human Geography, Institute for Human Geography, University of Nijmegen, 2004b. Disponível em: <http://www.ru.nl/socgeo/colloquium/Europe%20as%20Borderland.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2011.

_________. Dissonances within Laïcité. **Constellations: An International Journal of Critic and Democratic Theory**, v.11, n.3, p. 353-367, sep. 2004c.

_________. **Strangers as Enemies:** further reflections on the aporias of transnational citizenship. Globalization Working Papers 06/4, Institute on Globalization and the Human Condition, McMaster University, 2006. Disponível em: <http://www.socialsciences.mcmaster.ca/institute-on-globalization-and-the-human-condition/documents/IGHC-WPS_06-4_Balibar.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2010.

BAUMAN, Z. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

_________. **Medo líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECK, U. **World risk society**. Cambridge: Polity, 1999.

BENDEL, P. Everything under control? The European Union's policies and politics of immigration. In: ETTE, A.; FAIST, T. (Eds). **The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration**: between autonomy and the European Union. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007. p. 32-48.

BIGO, D. Security and Immigration: toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives**, n. 27, p. 63-92, 2002.

_________. Detention of foreigners, State of exception and the social practices of control of the Banopticon. In: RAJARAM, P. K.; GRUNDY-WARR, C. (Eds.). **Borderscapes:** hidden geographies and politics at territory's edge. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007. p. 3-33.

_________. Freedom and speed in enlarged borderzones. In: SQUIRE, V. **The Contested Politics of Mobility**: borderzones and irregularity. New York: Routledge, 2011. p. 31-50.

BIGO, D. et al. **The Changing Landscape of European Liberty and Security:** Mid-term report on the results of the Challenge Project. Research paper n. 4, feb. 2007. Disponível em <www.liberty-security.org>. Acesso em set/2010.

BIZZOTTO, M. Brasileiros foram os mais barrados nas fronteiras aéreas da UE. **BBC Brasil**, Bruxelas, 27 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110627_brasileiros_barrados_ue_bizzotto_rw.shtml>. Acesso em: 9 jul. 2011.

BOOTH, K. **Theory of World Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BROWN, W. **Walled States, Waning Sovereignty**. New York: Zone Books, 2010.

BRUBAKER, R. **Nationalism reframed**: nationhood and the national question in the new Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_________. **Ethnicity without groups**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAHN, C. Roma and racial discrimination: the jurisprudence of the European Court of Human Rights. In: BIGO, D.; CARRERA, S.; GUILD, E. **Foreigners, Refugees or Minorities?** Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas. London: Ashgate, 2013.

CAHN, C.; GUILD, E. Recent Migration of Roma in Europe. **Council of Europe**, 2nd ed., oct. 2010.

CAMARGO, S. A União Europeia: uma comunidade em construção. **Contexto Internacional**, v. 30, n.2, p. 467-522, maio/ago., 2008.

CAMERON, D. **Discurso na Conferência de Segurança de Munique**. 5 fev. 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=HiIk14m1EgE>. Acesso em: 17 jun. 2011.

CAMPBELL, D. **Writing Security:** United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CARRERA, S. The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands. **CEPS Working Document**, n. 261, mar. 2007. Brussels: Centre for European Policy Studies: Disponível em: <http://www.ceps.eu>. Acesso em: 9 set. 2010.

CARRERA, S.; ATGER, A. F. Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? **CEPS Special Report**, apr. 2009. Brussels: Centre for European Policy Studies: Disponível em: <http://www.ceps.eu>. Acesso em: 18 mai. 2011.

CARRERA, S.; GUILD, E. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Governmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? **CEPS Policy Brief**, n. 170, sep. 2008. Brussels: Centre For European Policy Studies. Disponível em: <http://www.ceps.eu>. Acesso em: 21 nov. 2010.

C.A.S.E. Collective. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. **Security Dialogue**, v. 37, n. 4, p. 443-487, 2006.

CASTIGLIONE, D. Political identity in a community of strangers. In: CHECKEL, J. T.; KATZENSTEIN, P. J. **European Identity**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 29-51.

CESARI, J. The Securitisation of Islam in Europe. **The Changing Landscape of European Liberty and Security**, Research Paper n. 15, apr. 2009

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Regulamento 1612/68**, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, 15 out. 1968. Disponível em http://www.secola.org/db/3_01/vo-1612-68-pt.pdf. Acesso em: 7 mai. 2011.

CONNOLLY, William E. The Complexity of Sovereignty. In: EDKINS, J.; PIN-FAT, V.; SHAPIRO, M. et al. (EDS.). **Sovereign Lives**: Power in Global Politics. New York: Routledge, 2004. p. 23-40.

CONSELHO DA EUROPA. **Estatísticas dos Roma**, 14 set. 2010. Disponível em: <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/roma-and-travellers>. Acesso em: 18 mai. 2011.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Udorovic c. Italie (38532/02)**. Disponível em: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>. Acesso em: 15 mai. 2011.

DE GENOVA, N. Alien powers: Deportable labour and the spectacle of security. In: SQUIRE, V. **The Contested Politics of Mobility**: borderzones and irregularity. New York: Routledge, 2011. p. 91-115.

DEJEVSKY, M. Sarkozy is right about the Roma. **The Independent**, 3 sep. 2010. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/mary-dejevsky/mary-dejevsky-sarkozy-is-right-about-the-roma-2068991.html>. Acesso em: 15 mai. 2011.

DELANTY, G. 2007. European citizenship: a critical assessment. **Citizenship Studies**, v. 11, n. 1, p. 63-72, feb. 2007.

DOTY, R. L. **Anti-Immigrantism in Western Democracies:** Statecraft, desire, and the politics of exclusion. London: Routledge, 2003.

ENJOLRAS, B. Two hypotheses about the emergence of a post-national European model of citizenship. **Citizenship Studies**, v. 12, n. 5, p. 495-505, oct. 2008.

ERLANGER, S. Racial Tinge Stains World Cup Exit in France.**The New York Times**, 24 jun. 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/06/24/world/europe/24france.html?scp=2&sq=-france&st=cse>. Acesso em: 3 de jul. 2010.

ETTE, A.; FAIST, T. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: research, questions and concepts. In: _________. (Eds). **The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration**: between autonomy and the European Union. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-31.

FAIST, T. Social citizenship in the European Union: nested membership. **InIIS-Arbeitspapier**, n. 17. Universität Bremen, Bremen. 2000. Disponível em: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/491/>. Acesso em: 23 mar. 2011.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

________. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

GEDDES, A. The europeanization of what? Migration, asylum and the politics of European integration. In: ETTE, A.; FAIST, T. (Eds). **The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration**: between autonomy and the European Union. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007. p. 49-70.

GUILD, E.; BIGO, D. Policing at a distance: Schengen visa policies. In: ________. (Ed.). **Controlling Frontiers**: free movement into and within Europe. Farnham: Ashgate, 2005.p. 233-263.

________. The transformation of European border controls. In: RYAN, B.; MITSILEGAS, V.; **Extraterritorial immigration control**: legal challenges. Leiden: Koninklijke Brill, 2010. p. 257-278.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

________. **A constelação pós-nacional** (ensaios políticos). Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

________. **¡Ay, Europa!** Pequeños escritos políticos. Traducción de José Luis López de Lizaga, Pedro Madrigal y Francisco Javier Gil Martín. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

HABERMAS, J.; DERRIDA, J. February 15, or What Binds Europeans Together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe. **Constellations**: An International Journal of Critic and Democratic Theory, v.10, n. 3, p. 291-297, sep. 2003.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HARDT, *M.* A sociedade mundial de controle. Tradução de Maria Cristina Franco Ferraz. In: Alliez, E. (Org.); **Gilles Deleuze**: uma vida filosófica. Coordenação da tradução de Ana Lúcia de Oliveira. São Paulo: Ed. 34, 2000. p. 357-372.

HOBSBAWM. E. In: HOBSBAWM. E.; RANGER, T. (Orgs). **A invenção das tradições**. Tradução de Celina Cardim Cavalcante. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 9-23.

HUYSMANS, J. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n.5, p. 751-77, dec. 2000.

_________. **The politics of insecurity:** fear, migration and asylum in the EU. London: Routledge, 2006.

INAYATULLAH, N.; BLANEY, D. L. **International Relations and the Problem of Difference**. New York: Routledge, 2004.

ISIN, E. F. The neurotic citizen. In: NYERS, P. (Ed.). **Securitizations of Citizenship**. New York: Routledge, 2009. p. 15-33.

JABRI, V. The matrix of war: the violent drawing of racial boundaries. In: HUYSMANS, J.; RAGAZZI, F. (Eds). Liberty & Security. **Multi-media Teaching and Training Module**. Challenge, 2009. Disponível em: <http://www.libertysecurity.org/module>. Acesso em: 16 jun. 2011.

JOPPKE, C. Transformations of Citizenship: status, rights, identity. **Citizenship Studies**, vol. 11, n. 1, p. 37-48, feb. 2007.

_________. Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism. **Citizenship Studies**, v. 12, n. 6, p. 533-546, dec. 2008.

KAELBLE, H. Identification with Europe and politicization of the EU since the 1980s. In: CHECKEL, J. T.; KATZENSTEIN, P. J.

European Identity. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 193-212.

KIVISTO, P.; FAIST, T. **Citizenship: Discourse, Theory and Transnational Prospects.** Malden, MA: Blackwell Publishing, 2007.

LE MONDE.FR. Immigration: que prévoient les accords de Schengen?, **Le Monde**, 26 abr. 2011. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/04/26/que-prevoient-les-accords-de-schengen_1513112_3214.html>. Acesso em: 30 abr. 2011.

LE FIGARO.FR. Islam et Occupation: Marine Le Pen provoque un tollé. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/12/11/01002-20101211ARTFIG00475-islam-et-occupation-la-provocation-de-marine-le-pen.php>. Acesso em 13 jun. 2011.

LICHOTE, L. Cenas de um aeroporto. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2011. O Mundo, p. 40.

LINKLATER, A. Cosmopolitan Citizenship. **Citizenship Studies**, v.2, n.1, p. 23–41, 1998.

LUNGESCU, O. EU vice president sees red and attacks France on Roma. **BBC News**, Brussels, 14 sep. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11302013>.Acesso em: 15 mai. 2011.

MAAS, W. 2008. Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise. **Citizenship Studies**, v. 12, n. 6, p. 583-596, dec. 2008.

MACKLIN, A. The securitisation of dual citizenship. In: FAIST, T.; KIVISTO, P. (Eds.). **Dual Citizenship in Global Perspective**:

from unitary to multiple citizenship. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007. p. 42-66.

MEDRANO, J. D. The public sphere and the European Union's political identity. In: CHECKEL, J. T.; KATZENSTEIN, P. J. **European Identity**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 81-107.

MERKEL, A. Discurso na Junge Union Deutschlands. **Russia Today**, 16 out. 2010. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UKG76HF24_k&feature=fvwrel>. Acesso em: 17 jun. 2011.

MIGREUROP. Mapa dos campos de detenção na Europa e em torno do Mar Mediterrâneo. Disponível em: <http://www.migreurop.org/rubrique266.html>. Acesso em: 8 abr. 2011.

MONTEIRO, J. A. R. **Dupla cidadania em uma Europa globalizada**: Portugal e os desafios do novos fluxos migratórios. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MORA, M. París y Roma exigen restringir la circulación de inmigrantes en la UE. **El País**, 27 abr. 2010. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Roma/exigen/restringir/circulacion/inmigrantes/UE/elpepuint/20110427elpepiint_9/Tes>. Acesso em: 30 abr. 2011.

MOULIN, C. Ungrateful Subjects? Refugee protests and the logic of gratitude. In: NYERS, P.; RYGIEL, K. (Eds.). **Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement**. London: Routledge, 2012.

NEAL, A. W. Securitization and Risk at the EU Border:The origins of FRONTEX. **Journal of Common Market Studies**, v. 47, n. 2, p. 333-356, 2009.

NEOCLEOUS, M. Security, Liberty and the Myth of Balance: towards a critique of security politics. **Contemporary Political Theory**, v.6, n.2, p. 131-149, 2007.

NYERS, P. Securitizations of citizenship. In: _________. (Ed.). **Securitizations of Citizenship**. New York: Routledge, 2009a. p. 118-136.

_________. The accidental citizen: acts of sovereignty and (un)making citizenship. In: _________. (Ed.). **Securitizations of Citizenship**. New York: Routledge, 2009b. p. 118-136.

_________. Forms of irregular citizenship. In: SQUIRE, V. **The Contested Politics of Mobility**: borderzones and irregularity. New York: Routledge, 2011. p. 184-198.

ONG, A. **Flexible Citizenship:** the cultural logics of transnationality. Durham: Duke University Press, 1999.

_________. **Neoliberalism as Exception:** mutations in citizenship and sovereignty. Durham: Duke University Press, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em 3 mar. 2011.

RAJARAM, P. K.; GRUNDY-WARR, C. Introduction. In: _________. (Eds.). **Borderscapes: hidden geographies and**

politics at territory's edge. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007. (p. ix-xl).

RAWLS, J. The idea of an overlapping consensus. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 7, n. 1, p. 1-23, 1987.

REINO UNIDO. **Immigration, Asylum and Nationality Act 2006**. Disponível em: <www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents>. *Acesso em: 5 jun. 2011.*

_________. **Nationality, Immigration and Asylum Act 2002**. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents>.

RYGIEL, K. The securitized citizen. In: ISIN, E. F. (Ed.). **Recasting the Social in Citizenship**. Toronto: University of Toronto Press, 2008, p. 210-238.

SARKOZY, N. Respecter ceux qui arrivent, respecter ceux qui accueillent. **Le Monde**, 8 dez. 2009. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/08/m-sarkozy-respecter-ceux-qui-arrivent-respecter-ceux-qui-accueillent_1277422_3232_1.html>. Acesso em: 22 jun. 2010.

SAYAD, A. **A Imigração -** Ou os paradoxos da alteridade**.** Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

_________. **The Suffering of the Immigrant**. Cambridge: Polity Press, 2004.

SCOTT, J. W. **The politics of the veil**. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SHAPIRO, M. Textualizing Global Politics. In: DER DERIAN, J.; SHAPIRO, M. (Eds.). **International/Intertextual Relations:** postmodern readings of world politics. New York: Lexington Books, 1989. p. 11-22.

SOYSAL, Y. N. **Limits of citizenship**: Migrants and postnational membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SQUIRE, V. Mobilizing politics. In: ________. **The Contested Politics of Mobility**: borderzones and irregularity. New York: Routledge, 2011. p. 119-120.

TYLER, I. Designed to fail: A biopolitics of British citizenship. **Citizenship Studies**, v. 14, n. 1, p. 61-74, feb. 2010.

UNIÃO EUROPEIA. **COM(2008) 68**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), 13 fev. 2008. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 5 out. 2010.

________. **COM/2008/0359. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos**, 16 jun. 2008. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:PT:HTML>. Acesso em: 27 fev. 2011.

________. **COM(2008) 420**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Não discriminação e igualdade de oportunidades: um compromisso renovado, 2 jul. 2008. Disponível

em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0420:EN:NOT>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_________. **COM(2010) 133**. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. A integração social e econômica dos ciganos na Europa, 14 abr. 2010. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:PT:NOT>. Acesso em: 18 mai. 2011.

_________. Conselho Europeu. **Programa de Estocolmo**: Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, 4 mai. 2010. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PT:PDF. Acesso em 22 nov. 2010.

_________. Conselho Europeu. **Programa de Haia**: Reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PT:PDF. Acesso em: 21 nov. 2010.

_________. Conselho Europeu. **Programa de Tampere**, 15-16 out. 1999. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_________. **Council of the European Union 13440/08.** European Pact on Immigration and Asylum, 24 sep. 2008. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.*Acesso em: 25 nov. 2010.*

_________. **Council of the European Union 16151/1/08.** Free movement of persons: abuses and substantive problems – Draft Council conclusions on abuses and misuses of the right to free movement of persons, 26 nov. 2008. Disponível em <http://www.statewatch.org/news/archive2008.htm>. Acesso em: 4 mai. 2011.

_________. **Diretiva 2008/115/EC** do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, 16 dez. 2008. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:PT:PD-FAcesso em: 29 nov. 2010.

_________. **Diretiva 2004/38/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, 29 de Abril de 2004. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:en:NOT>. Acesso em: 27 fev. 2011.

_________. **Flash Eurobarmètre 171**. La Constitution européenne: Post-Référendum France, jun. 2005. Disponível em <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2011.

_________. **Flash Eurobarometer 172**. The European Constitution: Post-Referendum Netherlands, jun. 2005. <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2011.

_________. **Special Eurobarometer 263**. Discrimination in the European Union, jan. 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_280_260_en.htm>. Acesso em: 19 maio 2011.

_________. **Special Eurobarometer 296**. Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes, jul. 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_300_280_en.htm>. Acesso em: 19 maio 2011.

_________. **Frontex**. Informativo à imprensa de 29 out. e 3 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

_________. **Frontex.** Informativo à imprensa de 5 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

_________. **Frontex**. Informativo à imprensa de 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_________. **Frontex**: More about Frontex. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex>. Acesso em: 11 abr. 2011.

_________. **Regulamento (CE) 539/2001** do Conselho que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros, 15 mar. 2001. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:PT:PDFh>. Acesso em: 11 maio 2011.

_________. **Regulamento (CE) 562/2006** do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), 15 mar. 2006. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:PT:PDF. Acesso em: 7 maio 2011.

_________. **Regulamento (CE) 810/2009** do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos, 13 jul. 2009. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:01:PT:HTML. Acesso em: 18 abr. 2011.

_________. **Relatório do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração para a Europa**: princípios, ações e instrumentos, 6 abr. 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PT&reference=A6-0251/2009>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_________. **Resolução do Parlamento Europeu sobre o recenseamento dos romanichéis com base na origem étnica em Itália**, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20080710&secondRef=ITEM-006&language=PT&ring=B6-2008-0348#4-089.> Acesso em: 18 mai. 2011.

_________ **Tratado da União Europeia** (Tratado de Maastricht), 29 jul. 1992. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.> Acesso em: 20 nov. 2010.

_________. **Tratado de Amsterdã,** 10 nov. 1997. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0001010001>. Acesso em: 20 nov. 2010.

_________. **Tratado de Nice**, 10 mar. 2001. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>. Acesso em: 30 jun. 2011.

_________. **Tratado de Lisboa**, , 13 dez. 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L:PT:HTML>. Acesso em: 20 de novembro de 2010.

_________. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Caso Metock, C-127/08**. Disponível em: <http://curia.europa.eu>. Acesso em: 22 abr. 2011.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside**: International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_________. Europe is not where it is supposed to be. In: KELSTRUP, M.; WILLIAMS, M. C. (Eds.). **International Relations Theory and the Politics of European Integration**: power, security and community. London: Routledge, 2000, p. 14-32.

_________. The Double Outside of the Modern International. **Ephemera**: theory & politics in organization, v. 6, n.1, p. 56-69, 2006.

WALTERS, William. Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics. In: NYERS, P. (Ed.). **Securitizations of Citizenship**. New York: Routledge, 2009, p. 34-58.

WÆVER, O. Securitization and Desecuritization. In: *LIPSCHUTZ*, R. D. (Ed.), **On Security.** New York: Columbia University Press, 1995, p. 46-86.

ZIZEK, S. Liberal multiculturalism masks an old barbarism with a human face. **The Guardian**, 3 out. 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/03/immigration-policy-roma-rightwing-europe>. Acesso em: 5 abr. 2011.

_________. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2011.

O livro analisa como o imigrante foi institucionalizado como ameaça existencial à União Europeia, sobretudo a partir dos anos 1990. Além de legislação e medidas securitárias, como controle de fronteiras e vistos, o livro se debruça sobre discursos políticos que identificam a imigração como um problema de segurança, com campanhas de partidos extremistas e casos de racismo contra muçulmanos e indivíduos de origem romana na UE. E mostra como esse processo se vincula à resistência do Estado-nação como lugar de identidade política e condição de cidadania.

ISBN: 978-85-7879-155-1